

1^a SERIE SPECIALE

*Spediz. abb. post. 45% - art. 2, comma 20/b
Legge 23-12-1996, n. 662 - Filiale di Roma*

Anno 151° - Numero 7

GAZZETTA  **UFFICIALE**
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 17 febbraio 2010

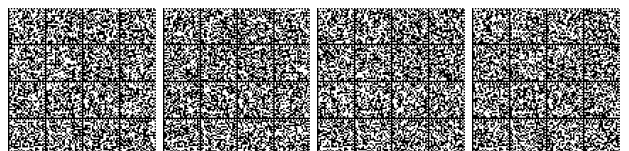
SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

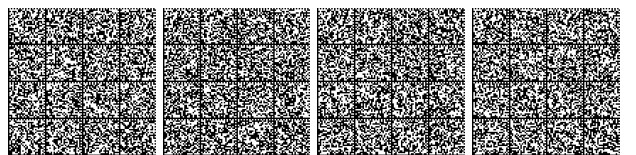
DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00198 ROMA - CENTRALINO 06-85081

AVVISO AGLI ABBONATI

Si rammenta che la campagna per il rinnovo degli abbonamenti 2010 è terminata il 31 gennaio e che la sospensione degli invii agli abbonati, che entro tale data non hanno corrisposto i relativi canoni, avrà effetto nelle prossime settimane.

CORTE COSTITUZIONALE





Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Programmazione delle risorse per la spesa sanitaria - Accesso al finanziamento integrativo per gli anni 2010 e 2011 a carico dello Stato condizionato alla stipula di specifica intesa fra Stato e Regioni entro il 31 ottobre 2008 - Previsione di misure alternative in caso di mancato raggiungimento dell'intesa - Ricorso della Regione Veneto - *Ius superveniens* - Proroga del termine al 15 ottobre 2009 - Trasferimento delle questioni sulle nuove norme nella parte in cui modificano quelle originarie - Condizioni - Sussistenza.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 79, commi 1-*bis* e 1-*ter*, modificato dall'art. 22, comma 1, lettere *a*) e *b*) del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.
- Costituzione, artt. 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Programmazione delle risorse per la spesa sanitaria - Accesso al finanziamento integrativo per gli anni 2010 e 2011 a carico dello Stato con subordinazione alla stipula di specifica intesa fra Stato e Regioni entro il 31 ottobre 2008 - Previsione di misure alternative in caso di mancato raggiungimento dell'intesa - Ricorso della Regione Veneto - *Ius superveniens* - Mancato raggiungimento dell'intesa entro il 15 ottobre 2009 - Conseguente applicazione dell'art. 120 Cost., nonché delle relative norme di attuazione e di applicazione - Trasferimento delle questioni sulle nuove norme nella parte in cui modificano quelle originarie - Esclusione.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 79, comma 1-*ter*, modificato dall'art. 22, comma 1, lett. *b*), del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.
- Costituzione, artt. 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Programmazione delle risorse per la spesa sanitaria - Accesso al finanziamento integrativo per gli anni 2010 e 2011 a carico dello Stato con subordinazione alla stipula di specifica intesa fra Stato e Regioni entro il 31 ottobre 2008 - Previsione di specifiche misure per il contenimento della dinamica dei costi - Ricorso della Regione Veneto - Ritenuta violazione degli artt. 32 e 97 Cost. - Censure estranee al riparto competenziale tra Stato e Regioni - Inammissibilità delle questioni.

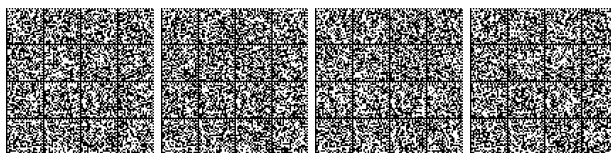
- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 79, comma 1-*bis*, lett. *a*), *b*) e *c*), nel testo modificato dall'art. 22, comma 1, lett. *a*) del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.
- Costituzione, artt. 32 e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Programmazione delle risorse per la spesa sanitaria - Accesso al finanziamento integrativo per gli anni 2010 e 2011 a carico dello Stato con subordinazione alla stipula di specifica intesa fra Stato e Regioni entro il 31 ottobre 2008 - Previsione di specifiche misure per il contenimento della dinamica dei costi - Ricorso della Regione Veneto - Ritenuta violazione dell'autonomia finanziaria e amministrativa con lesione della competenza legislativa regionale nelle materie «organizzazione amministrativa» nonché, ad opera di prescrizioni dettagliate, «coordinamento della finanza pubblica» - Qualificazione della disposizione impugnata quale principio fondamentale nella materia «coordinamento della finanza pubblica» - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 79, comma 1-*bis*, modificato dall'art. 22, comma 1, lett. *a*), del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.
- Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119.



- Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Programmazione delle risorse per la spesa sanitaria - Accesso al finanziamento integrativo per gli anni 2010 e 2011 a carico dello Stato con subordinazione alla stipula di specifica intesa fra Stato e Regioni entro il 31 ottobre 2008 - Previsione di misure alternative in caso di mancato raggiungimento dell'intesa - Ricorso della Regione Veneto - *Ius superveniens* - Proroga del termine al 15 ottobre 2009 - Raggiungimento dell'intesa - Sopravvenuta insussistenza dell'interesse al ricorso - Cessazione della materia del contendere.**
- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 79, comma 1-ter, modificato dall'art. 22, comma 1, lett. b), del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.
 - Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119. Pag. 5
- N. 41. Ordinanza 8 - 11 febbraio 2010.
- Giudizio per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato.
- Parlamento - Immunità parlamentare - Procedimento penale per diffamazione a mezzo stampa a carico di un deputato - Deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano - Mancato rispetto del termine perentorio per il deposito degli atti notificati presso la cancelleria della Corte costituzionale - Improcedibilità del ricorso.**
- Deliberazione della Camera dei deputati del 5 agosto 2008 (doc. IV-quater, n. 4).
 - Costituzione, art. 68, primo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 24. Pag. 12
- N. 42. Ordinanza 8 - 11 febbraio 2010.
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Disabile - Figlio convivente - Diritto al congedo straordinario per l'assistenza - Mancata previsione - Denunciata violazione di numerosi parametri costituzionali - Sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.**
- D.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, art. 42, comma 5.
 - Costituzione, artt. 2, 3, 4, 29, 32 e 35. Pag. 14
- N. 43. Ordinanza 8 - 11 febbraio 2010.
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Giurisdizioni speciali - Giurisdizione tributaria - Ricorso in appello - Notifica non a mezzo di ufficiale giudiziario - Deposito di copia del ricorso presso la segreteria del giudice di primo grado a pena di inammissibilità dell'appello - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza ed asserita lesione del diritto di difesa - Esclusione, attesa la sussistenza di un'apprezzabile *ratio* della disposizione censurata - Manifesta infondatezza della questione.**
- D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 53, comma 2, secondo periodo, introdotto dall'art. 3-bis, comma 7, del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248.
 - Costituzione, artt. 3 e 24. Pag. 16
- N. 44. Sentenza 8 - 11 febbraio 2010.
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Sanità pubblica - Regione Puglia - Farmaci inibitori della pompa protonica - Modalità di prescrizione e regime di rimborsabilità - Preliminare delimitazione dell'oggetto del giudizio.**
- Legge della Regione Puglia 28 dicembre 2006, n. 39, art. 12, comma 1, lettera a).
 - Costituzione, artt. 24, 113 e 117, secondo comma, lett. m), e terzo.



Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Oggetto del giudizio - Censure proposte esclusivamente dalla parte privata nel giudizio *a quo* e non anche dal giudice rimettente - Inammissibilità.

Sanità pubblica - Regione Puglia - Farmaci inibitori della pompa protonica - Modalità di prescrizione e regime di rimborsabilità - Ritenuta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. - Censura priva di motivazione - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Puglia 28 dicembre 2006, n. 39, art. 12, comma 1, lettera *a*).
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

Sanità pubblica - Regione Puglia - Farmaci inibitori della pompa protonica - Esercizio del potere regionale di riduzione della rimborsabilità dei farmaci mediante legge, anziché con provvedimento amministrativo - Illegittimo esercizio del potere legislativo da parte della Regione nella materia dei livelli essenziali delle prestazioni, di competenza esclusiva dello Stato - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle questioni ulteriori.

- Legge della Regione Puglia 28 dicembre 2006, n. 39, art. 12, comma 1, lettera *a*).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *m*); (artt. 24 e 113); art. 6, commi 1 e 2, del d.l. 18 settembre 2001, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2001, n. 405.

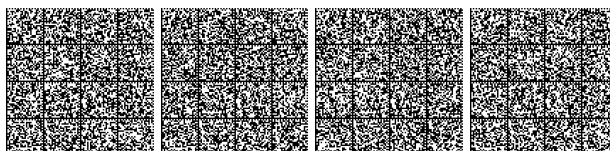
Pag. 21

N. 45. Sentenza 8 - 12 febbraio 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alle leggi provinciali n. 26 del 1993, n. 6 del 1999, n. 1 del 2008 e n. 10 del 2008 - Ricorso del Governo – Eccezione di inammissibilità e difetto di interesse della Provincia - Reiezione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, artt. 1, nella parte in cui sostituisce l'art. 1, commi 1, 2, 4, 6 e 7, della legge della Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1993, n. 26; 2; 3; 4, nella parte in cui sostituisce l'art. 2, comma 2, della legge provinciale n. 26 del 1993; 5; 6; 10; 15; 16, comma 1, lettera *c*); 17, nella parte in cui introduce l'art. 13-*bis*, commi 1, 2, lettere *b*), *c*), *e*), *f*), *i*), *j*), *k*), *l*), *m*), *n*), *o*), *p*), *q*), *r*), *s*), e 3, della medesima legge provinciale n. 26 del 1993; 18, comma 1, lettera *a*); 20; 22, nella parte in cui, al comma 1, lettere *c*), *d*) ed *e*), nel modificare l'art. 20 della legge provinciale n. 26 del 1993, sostituisce i commi 5 e 8 ed introduce i commi 12-*bis* e 12-*ter* del medesimo art. 20; 23; 24, nella parte in cui sostituisce l'art. 22, comma 3, della medesima legge provinciale n. 26 del 1993; da 25 a 32; 33, comma 1, lettera *a*); da 34 a 44; 45, comma 1, lettera *a*); 46; 47; 48; 53; da 55 a 74; da 79 a 95; da 97 a 108; 110; 111, commi 1 e 2; 112, comma 2; legge della Provincia autonoma di Trento 12 settembre 2008, n. 16, art. 29, commi 2 (che ha inserito nell'art. 111 della legge provinciale. n. 10 del 2008 i commi 1-*bis* e 1-*ter*), e 3 (che ha modificato il comma 2 dell'art. 112 della legge provinciale n. 10 del 2008).
- Costituzione, artt. 11, 117, primo e secondo comma, lettere *e*), *l*), ed *m*); Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma.



Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alle leggi provinciali n. 26 del 1993, n. 6 del 1999, n. 1 del 2008 e n. 10 del 2008 - Ricorso del Governo – Preliminare individuazione delle disposizioni statutarie quali parametri applicabili e dei limiti all'esercizio delle competenze provinciali.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, artt. 1, nella parte in cui sostituisce l'art. 1, commi 1, 2, 4, 6 e 7, della legge della Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1993, n. 26; 2; 3; 4, nella parte in cui sostituisce l'art. 2, comma 2, della legge provinciale n. 26 del 1993; 5; 6; 10; 15; 16, comma 1, lettera *c*); 17, nella parte in cui introduce l'art. 13-*bis*, commi 1, 2, lettere *b*), *c*), *e*), *f*), *i*), *j*), *k*), *l*), *m*), *n*), *o*), *p*), *q*), *r*), *s*), e 3, della medesima legge provinciale n. 26 del 1993; 18, comma 1, lettera *a*); 20; 22, nella parte in cui, al comma 1, lettere *c*), *d*) ed *e*), nel modificare l'art. 20 della legge provinciale n. 26 del 1993, sostituisce i commi 5 e 8 ed introduce i commi 12-*bis* e 12-*ter* del medesimo art. 20; 23; 24, nella parte in cui sostituisce l'art. 22, comma 3, della medesima legge provinciale n. 26 del 1993; da 25 a 32; 33, comma 1, lettera *a*); da 34 a 44; 45, comma 1, lettera *a*); 46; 47; 48; 53; da 55 a 74; da 79 a 95; da 97 a 108; 110; 111, commi 1 e 2; 112, comma 2; legge della Provincia autonoma di Trento 12 settembre 2008, n. 16, art. 29, commi 2 (che ha inserito nell'art. 111 della legge provinciale n. 10 del 2008 i commi 1-*bis* e 1-*ter*), e 3 (che ha modificato il comma 2 dell'art. 112 della legge provinciale n. 10 del 2008).
- Costituzione, artt. 11, 117, primo e secondo comma, lettere *e*), *l*), ed *m*); Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Ricorso del Governo – Lamentata lesione di competenze esclusive statali – Formulazione generica delle censure – Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, artt. 1, nella parte in cui sostituisce l'art. 1, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1993, n. 26, 5; 10; 15; 16, comma 1, lettera *c*); 17, nella parte in cui introduce l'art. 13-*bis*, commi 1, 2, lettere *b*), *c*), *e*), *f*), *i*), *j*), *k*), *l*), *m*), *n*), *o*), *p*), *q*), *r*), *s*), e 3, della medesima legge provinciale n. 26 del 1993; 18, comma 1, lettera *a*); 22, nella parte in cui, al comma 1, lettere *c*), *d*) ed *e*), nel modificare l'art. 20 della legge provinciale n. 26 del 1993, sostituisce i commi 5 e 8 ed introduce i commi 12-*bis* e 12-*ter* del medesimo art. 20; 23; 24, nella parte in cui sostituisce l'art. 22, comma 3, della medesima legge provinciale n. 26 del 1993; da 25 a 32; 33, comma 1, lettera *a*); 34, che sostituisce l'art. 31 della legge provinciale n. 26 del 1993, limitatamente ai commi 2 e 3 del suddetto art. 31; 36; da 38 a 44; 45, comma 1, lettera *a*); da 46 a 48; 53; da 55 a 74; da 79 a 85; da 87 a 89; da 91 a 95; 97; 98; da 100 a 108; 112, comma 2.
- Costituzione, artt. 11, 117, primo e secondo comma, lettere *e*), *l*), ed *m*); Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Interventi eseguiti direttamente da privati a scomputo di contributi connessi ad atti abilitanti all'attività edilizia o conseguenti agli obblighi derivanti da convenzioni di lottizzazioni – Omessa previsione dell'applicabilità delle norme di garanzia che disciplinano le procedure di gara - Violazione dei limiti statuari per contrasto con i principi dettati dal Codice degli appalti in attuazione della normativa comunitaria a tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 1, nella parte in cui sostituisce l'art. 1, comma 6, della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 32, comma 1, lett. *g*), e 55.



Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Applicazione delle regole a tutela della concorrenza solo per i contratti di sponsorizzazione relativi ad opere o lavori pubblici di cui all'allegato I del Codice degli appalti e non anche per le forniture ed i servizi di cui allegato II - Violazione dei limiti statutari per contrasto con i principi dettati dal Codice degli appalti in attuazione della normativa comunitaria a tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 1, nella parte in cui sostituisce l'art. 1, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1993, n. 26.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 26 e allegato II; direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004, allegato I (corrispondente all'allegato I del Codice degli appalti).

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Estensione dell'applicazione dell'intera legge provinciale anche ai lavori eseguiti da soggetti diversi dalle amministrazioni aggiudicatrici finanziate dalla Provincia – Applicazione condizionata all'esistenza di progetti di importo complessivo pari a tre milioni di euro - Violazione dei limiti statutari per contrasto con i principi dettati dal Codice degli appalti in attuazione della normativa comunitaria a tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 4, nella parte in cui sostituisce l'art. 2, comma 2, della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 32.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Invito alla procedura ristretta alle sole imprese scelte dalla stazione appaltante e non invece a tutte le imprese che ne facciano richiesta - Violazione dei limiti statutari per contrasto con i principi dettati dal Codice degli appalti in attuazione della normativa comunitaria a tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 34.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 55, comma 6.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Ricorso alla procedura negoziata per fattispecie non contemplate dal legislatore statale e senza pubblicazione del bando - Violazione dei limiti statutari per contrasto con i principi dettati dal Codice degli appalti in attuazione della normativa comunitaria a tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 35.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 56 e 57.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Disciplina dell'accordo quadro e sua riferibilità ad un numero di casi da definire con futuro regolamento provinciale, anziché a casi ben definiti come previsto dalla normativa statale - Violazione dei limiti statutari per contrasto con i principi dettati dal Codice degli appalti in attuazione della normativa comunitaria a tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 37.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 59.



Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Affidamento della concessione di lavori pubblici con libertà di scelta tra le procedure aperta, ristretta o negoziata, quest’ultima invece esclusa dalla normativa statale - Violazione dei limiti statutari per contrasto con i principi dettati dal Codice degli appalti in attuazione della normativa comunitaria a tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 56, nella parte in cui sostituisce l’art. 50, comma 4, della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 144.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Procedura di affidamento in caso di fallimento dell’esecutore o di risoluzione del contratto per suo grave inadempimento – Interpello a partire dal soggetto che ha formulato la prima migliore offerta, con esclusione dell’originario aggiudicatario, come invece previsto dalla normativa statale - Violazione dei limiti statutari per contrasto con i principi dettati dal Codice degli appalti in attuazione della normativa comunitaria a tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 86.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 140.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Applicazione della legge in caso di realizzazione di lavori pubblici d’importo inferiore o superiore alla soglia comunitaria - Ricorso del Governo – Ritenuta violazione dei principi dettati dal Codice degli appalti in attuazione della normativa comunitaria a tutela della concorrenza – Inidoneità della disposizione denunciata a recare *vulnus* alle competenze costituzionali dello Stato – Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, artt. 1, comma 2, che sostituisce l’art. 1 della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26, e 99.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Definizione di contratto misto di lavori, forniture e servizi cui si applica la legge provinciale - Ricorso del Governo – Ritenuta violazione dei principi dettati dal Codice degli appalti in attuazione della normativa comunitaria a tutela della concorrenza – Inidoneità della disposizione denunciata a recare *vulnus* alle competenze costituzionali dello Stato – Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 1, comma 4, che sostituisce l’art. 1, della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 14, comma 3.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Obbligo di rispettare taluni principi generali nella fase di affidamento ed esecuzione di opere e lavori pubblici - Ricorso del Governo – Ritenuta violazione dei principi dettati dal Codice degli appalti in attuazione della normativa comunitaria a tutela della concorrenza – Inidoneità della disposizione denunciata a recare *vulnus* alle competenze costituzionali dello Stato – Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 2.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.



Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Definizioni di locuzioni impiegate nella legge provinciale - Ricorso del Governo – Ritenuta violazione dei principi dettati dal Codice degli appalti in attuazione della normativa comunitaria a tutela della concorrenza – Inidoneità della disposizione denunciata a recare *vulnus* alle competenze costituzionali dello Stato – Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 3.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Disciplina dei «lavori sequenziali» - Ricorso del Governo – Introduzione di definizione sconosciuta al diritto comunitario e nazionale - Ritenuta violazione dei principi dettati dal Codice degli appalti in attuazione della normativa comunitaria a tutela della concorrenza – Inidoneità della disposizione denunciata ad incidere negativamente sul livello di tutela della concorrenza assicurato dalla legislazione statale – Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 6, che introduce l'art. 3-*bis* nella legge 10 settembre 1993, n. 26.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Rinvio a regolamento provinciale anche per la disciplina dei capitolati generali e per l'adozione delle norme di attuazione della legge provinciale - Ricorso del Governo – Ritenuta esorbitanza dagli ambiti di esclusiva competenza provinciale con violazione delle materie di competenza esclusiva statale «ordinamento civile» e «tutela della concorrenza» – Esclusione – Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, artt. 17, che introduce l'art. 13-*bis*, commi 1 e 2, lettere *b*); *e*); *f*); *k*); *l*); *m*); *n*); *o*); *p*); *q*); *r*); *s*), nella legge 10 settembre 1993, n. 26, e 111.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Documento tecnico di cantiere - Disciplina concernente la progettazione e l'esecuzione dei lavori - Ricorso del Governo - Ritenuta violazione delle competenze statali in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e di ordinamento civile – Esclusione – Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 20.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Disciplina dell'accordo bonario per la risoluzione delle riserve e le contestazioni tra l'amministrazione aggiudicatrice e l'appaltatore - Ricorso del Governo – Ritenuta violazione della competenza statale in materia di giustizia amministrativa – Inerenza della disciplina alla fase dell'organizzazione amministrativa della Provincia – Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 90.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.



Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Rinvio alla normativa comunitaria per gli istituti non previsti dalla legge provinciale - Ricorso del Governo – Ritenuta lesività delle prerogative statali da parte della norma censurata - Esclusione – Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 110.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 10 del 2008 – Immediata applicabilità della normativa in materia di finanza di progetto ivi incluse le disposizioni da essa richiamate - Ricorso del Governo – Ritenuta lesione delle prerogative statali ad opera della norma censurata per illegittimità derivata da quella delle norme di cui si dispone l'immediata applicazione - Esclusione – Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 12 settembre 2008, n. 16, art. 29, comma 2, che inserisce, dopo il comma 1 dell'art. 111 della legge provinciale 24 luglio 2008, n. 10, i commi 1-*bis* e 1-*ter*.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 10 del 2008 – Immediata applicabilità della normativa in materia di finanza di progetto ivi incluse le disposizioni da essa richiamate - Ricorso del Governo – Ritenuta lesione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza – Genericità della censura – Inammissibilità della questione.

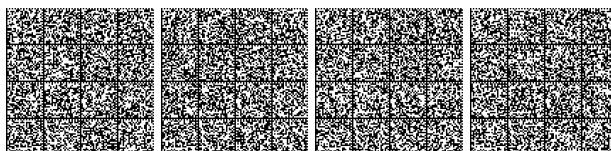
- Legge della Provincia autonoma di Trento 12 settembre 2008, n. 16, art. 29, comma 2, che inserisce, dopo il comma 1 dell'art. 111 della legge provinciale 24 luglio 2008, n. 10, i commi 1-*bis* e 1-*ter*.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni dell'art. 112, comma 2, della legge provinciale n. 10 del 2008 – Misure degli aiuti finanziari – Protrazione dell'efficacia di norma, ancorché abrogata, alle domande presentate e non ancora definite alla data del 20 dicembre 2008 - Ricorso del Governo – Ritenuta lesione delle prerogative statali, da parte della disposizione censurata, per illegittimità derivata della norma di cui si dispone la protrazione di efficacia - Esclusione – Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 12 settembre 2008, n. 16, art. 29, comma 3, che modifica il comma 2 dell'art. 112 della legge provinciale 24 luglio 2008, n. 10.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni dell'art. 112, comma 2, della legge provinciale n. 10 del 2008 – Misure degli aiuti finanziari – Protrazione dell'efficacia di norma, ancorché abrogata, alle domande presentate e non ancora definite alla data del 20 dicembre 2008 - Ricorso del Governo – Ritenuta lesione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza – Censura non sorretta da alcuna idonea argomentazione – Inammissibilità della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 12 settembre 2008, n. 16, art. 29, comma 3, che modifica il comma 2 dell'art. 112 della legge provinciale 24 luglio 2008, n. 10.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.



N. 46. Sentenza 8 - 12 febbraio 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Aggravamento della malattia professionale causata dal protrarsi dell'esposizione al medesimo rischio professionale - Irrilevanza, ai fini assicurativi, decorsi quindici anni dalla costituzione della rendita - Eccezione d'inammissibilità per difetto di autosufficienza dell'ordinanza di rimesione - Reiezione.

- D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, artt. 80, 131, 132 e 137.
- Costituzione, artt. 3, 32 e 38.

Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Aggravamento della malattia professionale causata dal protrarsi dell'esposizione al medesimo rischio professionale - Irrilevanza, ai fini assicurativi, decorsi quindici anni dalla costituzione della rendita - Denunciata irrazionalità nonché lesione dei principi di tutela della salute e della garanzia previdenziale - Esclusione - Non fondatezza della questione nei sensi di cui in motivazione.

- D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, artt. 80 e 131.
- Costituzione, artt. 3, 32 e 38.

Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Aggravamento della malattia professionale causata dal protrarsi dell'esposizione al medesimo rischio professionale - Irrilevanza, ai fini assicurativi, decorsi quindici anni dalla costituzione della rendita - Denunciata irrazionalità nonché lesione dei principi di tutela della salute e della garanzia previdenziale - Difetto di rilevanza delle questioni - Inammissibilità.

- D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, artt. 132 e 137.
- Costituzione, artt. 3, 32 e 38. Pag. 53

N. 47. Sentenza 8 - 12 febbraio 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reato di falsa testimonianza - Trattamento sanzionatorio - Previsione di un minimo edittale di pena di due anni di reclusione - Denunciata irragionevolezza e contrasto con i principi di proporzionalità e della finalità rieducativa della pena, nonché disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato assimilabili - Legittimo esercizio della discrezionalità legislativa - Possibilità per il giudice di graduare la pena tra il minimo ed il massimo edittale, in relazione alla gravità del fatto - Non fondatezza della questione.

- Cod. pen., art. 372.
- Costituzione, artt. 3 e 27. Pag. 57

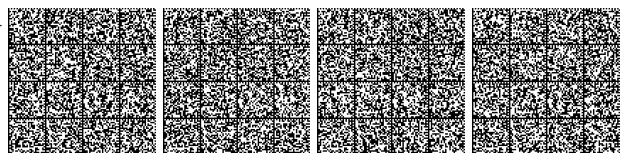
N. 48. Sentenza 8 - 12 febbraio 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Intervento di soggetto estraneo al giudizio a quo - Insussistenza di un interesse qualificato suscettibile di essere direttamente inciso dalla pronuncia della Corte - Inammissibilità.

Previdenza - Contributi di malattia dovuti dal datore di lavoro all'INPS - Prevista esclusione, con norma interpretativa, per gli imprenditori che, per legge o per contratto collettivo, abbiano corrisposto il trattamento economico di malattia, con conseguente esonero dell'Istituto dall'erogazione della relativa indennità - Conservazione dell'efficacia delle contribuzioni comunque versate per i periodi anteriori al 1° gennaio 2009 - Eccezione di inammissibilità per irrilevanza della questione - Reiezione.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 20, comma 1.
- Costituzione, art. 3, primo comma.



Previdenza - Contributi di malattia dovuti dal datore di lavoro all'INPS - Prevista esclusione, con norma interpretativa, per gli imprenditori che, per legge o per contratto collettivo, abbiano corrisposto il trattamento economico di malattia, con conseguente esonero dell'Istituto dall'erogazione della relativa indennità - Conservazione dell'efficacia delle contribuzioni comunque versate per i periodi anteriori al 1° gennaio 2009 - Eccezione di inammissibilità per generica formulazione della censura - Reiezione.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 20, comma 1.
- Costituzione, art. 3, primo comma.

Previdenza - Contributi di malattia dovuti dal datore di lavoro all'INPS - Prevista esclusione, con norma interpretativa, per gli imprenditori che, per legge o per contratto collettivo, abbiano corrisposto il trattamento economico di malattia, con conseguente esonero dell'Istituto dall'erogazione della relativa indennità - Conservazione dell'efficacia delle contribuzioni comunque versate per i periodi anteriori al 1° gennaio 2009 - Ritenuta irragionevole discriminazione dei datori di lavoro che nel frattempo abbiano adempiuto l'obbligo di versamento all'INPS - Non irragionevole esercizio della discrezionalità legislativa nella conformazione dell'obbligazione contributiva - Non fondatezza della questione.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 20, comma 1.
- Costituzione, art. 3, primo comma..... Pag. 62

N. 49. Ordinanza 8 - 12 febbraio 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Società - Controversie in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria - Procedimento di primo grado innanzi al tribunale in composizione collegiale - Dedotta mancata o insufficiente indicazione di principi e criteri direttivi nella legge di delegazione con conseguente illegittimità derivata della disciplina introdotta dal legislatore delegato - Ulteriore questione di legittimità costituzionale, in via subordinata, delle norme del decreto legislativo di attuazione della delega per contrasto con i principi e criteri direttivi - Mancato esperimento di una interpretazione conforme a Costituzione - Prospettazione di due opzioni ermeneutiche alternative - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Legge 3 ottobre 2001, n. 366, art. 12, e, «per derivazione», d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, artt. da 2 a 17.
- Costituzione, art. 76..... Pag. 68

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

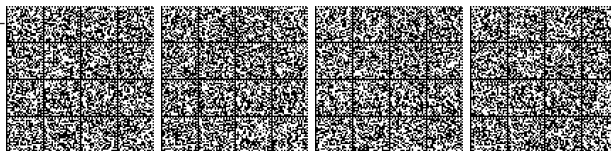
N. 2. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 gennaio 2010 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Miniere, cave e torbiere - Ambiente - Norme della Regione Calabria - Disciplina regionale delle attività estrattive - Materiali e sostanze provenienti da riutilizzazioni dei materiali lapidei di demolizione o di risulta di lavori edili e stradali - Inclusione nella categoria delle cave anziché in quella dei rifiuti - Lamentata sottrazione al regime dei rifiuti, contrasto con la normativa nazionale e comunitaria sui rifiuti - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del vincolo del rispetto del diritto comunitario, violazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Calabria 5 novembre 2009, n. 40, art. 2, comma 3, lett. c).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, parte IV (artt. 177 - 266) e, in particolare, artt. 183, comma 1, lett. a), e 185; direttiva 2006/12/CE del 5 aprile 2006. Pag. 71



- N. 3. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 gennaio 2010 (del Presidente del Consiglio).
- Personalità (diritti della) - Norme della Regione Liguria - Accesso ai servizi pubblici e privati - Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere - Divieto per gli operatori economici privati, nonché pubblici, di rifiutare la loro prestazione o di erogarla a condizioni deteriori rispetto a quelle ordinarie, per motivi riconducibili all'orientamento sessuale o all'identità di genere - Possibilità per gli organi regionali di prevedere apposite sanzioni amministrative - Lamentata introduzione di una ipotesi di obbligo legale a contrarre, incidente sull'autonomia negoziale dei privati - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.**
- Legge della Regione Liguria 10 novembre 2009, n. 52, artt. 7, comma 1, e 13, comma 3.
 - Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l); r.d. 6 maggio 1940, n. 635, art. 187.
- Salute (tutela della) - Personalità (diritti della) - Norme della Regione Liguria - Prestazioni sanitarie e politiche sociali - Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere - Possibilità per ogni soggetto maggiorenne di designare una persona che abbia accesso alle strutture di ricovero e cura per ogni esigenza assistenziale e psicologica del designante e a cui gli operatori delle strutture pubbliche e private socio-assistenziali devono riferirsi per tutte le comunicazioni relative al suo stato di salute - Lamentata ampiezza della formulazione, tale da includere la possibilità di delegare ad altra persona il consenso ad un determinato trattamento sanitario - Ritenuta incidenza sull'istituto della rappresentanza - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.**
- Legge della Regione Liguria 10 novembre 2009, n. 52, art. 8, comma 2.
 - Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l)..... Pag. 73
- N. 1. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 5 gennaio 2010 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
- Appalti pubblici - Regione Siciliana - Collaudo di opere pubbliche - Decreto del Dirigente generale del Dipartimento regionale foreste - Previsione di iscrizione in apposito albo quale condizione necessaria per l'affidamento degli incarichi di collaudo - Contrasto con la disciplina statale - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile.**
- Decreto del Dirigente generale del Dipartimento regionale foreste della Regione Siciliana 22 ottobre 2009, art. 2.
 - Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) ed l); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 4, comma 3, 45, comma 4, e 120, comma 2-bis. Pag. 75
- N. 24. Ordinanza della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la Regione Calabria del 16 novembre 2009.
- Responsabilità amministrativa e contabile - Esercizio dell'azione per danno all'immagine da parte della Procura della Corte dei conti limitato ai casi e modi previsti dall'art. 7 della legge n. 97/2001 (rilevanza penale dell'illecito amministrativo) - Prevista sospensione del termine di prescrizione fino alla conclusione del procedimento penale - Prevista nullità di qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere, in violazione delle predette disposizioni, subordinata all'azione di chiunque vi abbia interesse - Lesione del principio di uguaglianza, del diritto di azione e del principio del giudice naturale - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e di riserva alla Corte dei conti delle questioni relative alla responsabilità contabile ed amministrativa.**
- Decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, inserito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
 - Costituzione, artt. 2, 3, 24, 25, 97 e 103..... Pag. 76



N. 25. Ordinanza della Corte dei conti - sez. giurisdizionale per la Regione Campania del 14 ottobre 2009.

Responsabilità amministrativa e contabile - Esercizio dell'azione per danno all'immagine da parte della Procura della Corte dei conti limitato ai casi e modi previsti dall'art. 7 della legge n. 97/2001 (rilevanza penale dell'illecito amministrativo) - Prevista sospensione del termine di prescrizione fino alla conclusione del procedimento penale - Prevista nullità di qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere, in violazione delle predette disposizioni, subordinata all'azione di chiunque vi abbia interesse - Lesione del principio di uguaglianza, del diritto di azione e del principio del giudice naturale - Violazione dei principi di copertura finanziaria, di buon andamento della pubblica amministrazione e di riserva alla Corte dei conti delle questioni relative alla responsabilità contabile ed amministrativa - Violazione del principio di tutela giurisdizionale.

- Decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, inserito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, artt. 2, primo comma, 3, primo comma, 24, primo comma, 25, primo comma, 81, comma quarto, 97, primo comma, 103, comma secondo, e 113, primo comma.

Pag. 84

N. 26. Ordinanza della Corte dei conti - sez. giurisdizionale per la Regione Campania - del 27 ottobre 2009.

Responsabilità amministrativa e contabile - Esercizio dell'azione per danno all'immagine da parte della Procura della Corte dei conti limitato ai casi e modi previsti dall'art. 7 della legge n. 97/2001 (rilevanza penale dell'illecito amministrativo) - Prevista sospensione del termine di prescrizione fino alla conclusione del procedimento penale - Prevista nullità di qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere, in violazione delle predette disposizioni, subordinata all'azione di chiunque vi abbia interesse - Lesione del principio di uguaglianza, del diritto di azione e del principio del giudice naturale - Violazione dei principi di copertura finanziaria, di buon andamento della pubblica amministrazione e di riserva alla Corte dei conti delle questioni relative alla responsabilità contabile ed amministrativa - Violazione del principio di tutela giurisdizionale.

- Decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, inserito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, artt. 2, primo comma, 3, primo comma, 24, primo comma, 25, primo comma, 81, comma quarto, 97, primo comma, 103, comma secondo, e 113, primo comma.

Pag. 92

N. 27. Ordinanza della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la Regione Campania del 9 dicembre 2009.

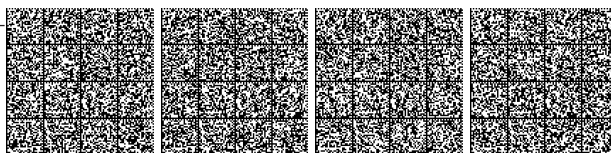
Responsabilità amministrativa e contabile - Esercizio dell'azione per danno all'immagine da parte della Procura della Corte dei conti limitato ai casi e modi previsti dall'art. 7 della legge n. 97/2001 (rilevanza penale dell'illecito amministrativo) - Prevista sospensione del termine di prescrizione fino alla conclusione del procedimento penale - Prevista nullità di qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere, in violazione delle predette disposizioni, subordinata all'azione di chiunque vi abbia interesse - Lesione del principio di uguaglianza e del diritto di azione - Violazione del principio di riserva alla Corte dei conti delle questioni relative alla responsabilità contabile ed amministrativa - Violazione del principio di tutela giurisdizionale.

- Decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, inserito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, artt. 3, 24, 103 e 113.

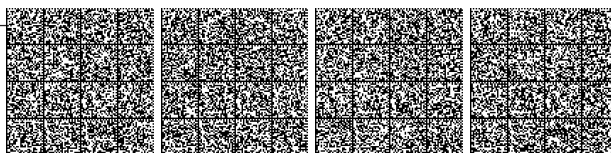
Pag. 97



- N. 28. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio dell'11 dicembre 2009.
Elezioni - Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia - Sistema elettorale - Attribuzione alla lista, sia singola sia formata da liste collegate, nelle varie circoscrizioni, di tanti seggi quante volte il rispettivo quoziente elettorale di lista risulti contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale della lista - Previsione che i seggi che rimangono ancora da attribuire siano assegnati, rispettivamente, nelle circoscrizioni per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle circoscrizioni nelle quali si è ottenuta la maggiore cifra elettorale circoscrizionale - Rispetto del numero dei seggi preventivamente attribuito alle singole circoscrizioni in relazione alla popolazione residente - Mancata previsione - Contrasto con il principio di rappresentanza territoriale dei popoli, sancito dal diritto comunitario (CEDU) - Violazione del principio di sovranità popolare - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e ingiustificata disparità di trattamento tra elettori - Violazione del principio di uguaglianza del voto - Lesione del diritto di associazione in partiti dei cittadini e del diritto di elettorato passivo.
- Legge 24 gennaio 1979, n. 18, art. 21, comma 1, n. 3.
 - Costituzione, artt. 1, 3, 10, 11, 48, 49, 51, 97 e 117, primo comma, in relazione agli artt. 10, 11, 39 e 40 della Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848..... Pag. 106
- N. 29. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio dell'11 dicembre 2009.
Elezioni - Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia - Sistema elettorale - Attribuzione alla lista, sia singola sia formata da liste collegate, nelle varie circoscrizioni, di tanti seggi quante volte il rispettivo quoziente elettorale di lista risulti contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale della lista - Previsione che i seggi che rimangono ancora da attribuire siano assegnati, rispettivamente, nelle circoscrizioni per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle circoscrizioni nelle quali si è ottenuta la maggiore cifra elettorale circoscrizionale - Rispetto del numero dei seggi preventivamente attribuito alle singole circoscrizioni in relazione alla popolazione residente - Mancata previsione - Contrasto con il principio di rappresentanza territoriale dei popoli, sancito dal diritto comunitario (CEDU) - Violazione del principio di sovranità popolare - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e ingiustificata disparità di trattamento tra elettori - Violazione del principio di uguaglianza del voto - Lesione del diritto di associazione in partiti dei cittadini e del diritto di elettorato passivo.
- Legge 24 gennaio 1979, n. 18, art. 21, comma 1, n. 2, sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge 20 febbraio 2009, n. 10.
 - Costituzione, artt. 1, 3, 11, 48, 49, 51 e 97..... Pag. 114
- N. 30. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio dell'11 dicembre 2009.
Elezioni - Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia - Sistema elettorale - Attribuzione alla lista, sia singola sia formata da liste collegate, nelle varie circoscrizioni, di tanti seggi quante volte il rispettivo quoziente elettorale di lista risulti contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale della lista - Previsione che i seggi che rimangono ancora da attribuire siano assegnati, rispettivamente, nelle circoscrizioni per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle circoscrizioni nelle quali si è ottenuta la maggiore cifra elettorale circoscrizionale - Rispetto del numero dei seggi preventivamente attribuito alle singole circoscrizioni in relazione alla popolazione residente - Mancata previsione - Contrasto con il principio di rappresentanza territoriale dei popoli, sancito dal diritto comunitario (CEDU) - Violazione del principio di sovranità popolare - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e ingiustificata disparità di trattamento tra elettori - Violazione del principio di uguaglianza del voto - Lesione del diritto di associazione in partiti dei cittadini e del diritto di elettorato passivo.
- Legge 24 gennaio 1979, n. 18, art. 21, comma 1, n. 2, sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge 20 febbraio 2009, n. 10.
 - Costituzione, artt. 1, 3, 11, 48, 49 e 51..... Pag. 125



- N. 31. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 14 dicembre 2009.
Elezioni - Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia - Sistema elettorale - Attribuzione alla lista, sia singola sia formata da liste collegate, nelle varie circoscrizioni, di tanti seggi quante volte il rispettivo quoziente elettorale di lista risulti contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale della lista - Previsione che i seggi che rimangono ancora da attribuire siano assegnati, rispettivamente, nelle circoscrizioni per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle circoscrizioni nelle quali si è ottenuta la maggiore cifra elettorale circoscrizionale - Rispetto del numero dei seggi preventivamente attribuito alle singole circoscrizioni in relazione alla popolazione residente - Mancata previsione - Contrasto con il principio di rappresentanza territoriale dei popoli, sancito dal diritto comunitario (CEDU) - Violazione del principio di sovranità popolare - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e ingiustificata disparità di trattamento tra elettori - Violazione del principio di uguaglianza del voto - Lesione del diritto di associazione in partiti dei cittadini e del diritto di elettorato passivo.
- Legge 24 gennaio 1979, n. 18, art. 21, comma 1, n. 2, sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge 20 febbraio 2009, n. 10.
 - Costituzione, artt. 1, 3, 11, 48, 49, 51 e 97. Pag. 137
- N. 32. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 14 dicembre 2009.
Elezioni - Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia - Sistema elettorale - Attribuzione alla lista, sia singola sia formata da liste collegate, nelle varie circoscrizioni, di tanti seggi quante volte il rispettivo quoziente elettorale di lista risulti contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale della lista - Previsione che i seggi che rimangono ancora da attribuire siano assegnati, rispettivamente, nelle circoscrizioni per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle circoscrizioni nelle quali si è ottenuta la maggiore cifra elettorale circoscrizionale - Rispetto del numero dei seggi preventivamente attribuito alle singole circoscrizioni in relazione alla popolazione residente - Mancata previsione - Contrasto con il principio di rappresentanza territoriale dei popoli, sancito dal diritto comunitario (CEDU) - Violazione del principio di sovranità popolare - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e ingiustificata disparità di trattamento tra elettori - Violazione del principio di uguaglianza del voto - Lesione del diritto di associazione in partiti dei cittadini e del diritto di elettorato passivo.
- Legge 24 gennaio 1979, n. 18, art. 21, primo comma, n. 3.
 - Costituzione, artt. 1, 3, 10, 11, 48, 49, 51, 97 e 117, primo comma, in relazione agli artt. 10, 11, 39 e 40 della convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848. Pag. 148
- N. 33. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 15 dicembre 2009.
Elezioni - Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia - Sistema elettorale - Attribuzione alla lista, sia singola sia formata da liste collegate, nelle varie circoscrizioni, di tanti seggi quante volte il rispettivo quoziente elettorale di lista risulti contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale della lista - Previsione che i seggi che rimangono ancora da attribuire siano assegnati, rispettivamente, nelle circoscrizioni per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle circoscrizioni nelle quali si è ottenuta la maggiore cifra elettorale circoscrizionale - Rispetto del numero dei seggi preventivamente attribuito alle singole circoscrizioni in relazione alla popolazione residente - Mancata previsione - Contrasto con il principio di rappresentanza territoriale dei popoli, sancito dal diritto comunitario (CEDU) - Violazione del principio di sovranità popolare - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e ingiustificata disparità di trattamento tra elettori - Violazione del principio di uguaglianza del voto - Lesione del diritto di associazione in partiti dei cittadini e del diritto di elettorato passivo.
- Legge 24 gennaio 1979, n. 18, art. 21, primo comma, n. 3.
 - Costituzione, artt. 1, 3, 10, 11, 48, 49, 51, 97 e 117, primo comma, in relazione agli artt. 10, 11, 39 e 40 della convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848. Pag. 157





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 39

Sentenza 8 - 11 febbraio 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giurisdizioni speciali - Giurisdizione tributaria - Attribuzione alla giurisdizione delle commissioni tributarie delle controversie relative alla debenza, a partire dal 3 ottobre 2000, del canone per lo scarico e la depurazione delle acque reflue, quale disciplinato dagli artt. 13 e 14 della legge n. 36 del 1994 - Istituzione di un nuovo giudice speciale in violazione del divieto posto dalla Costituzione - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 2, comma 2, secondo periodo, come modificato dall'art. 3-*bis*, comma 1, lett. b), del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248.
- Costituzione, art. 102, secondo comma.

Giurisdizioni speciali - Giurisdizione tributaria - Attribuzione alla giurisdizione delle commissioni tributarie delle controversie relative alla debenza, a partire dal 29 aprile 2006, del canone per lo scarico e la depurazione delle acque reflue, quale disciplinato dagli artt. 154 e 155 del d.lgs. n. 152 del 2006 - Istituzione di un nuovo giudice speciale in violazione del divieto posto dalla Costituzione - Illegittimità costituzionale in parte qua, in via consequenziale.

- D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 2, comma 2, secondo periodo, come modificato dall'art. 3-*bis*, comma 1, lett. b), del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248.
- Costituzione, art. 102, secondo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), nel testo modificato dall'art. 3-*bis*, comma 1, lettera b), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, promosso dalla Corte di cassazione, nel giudizio vertente tra il condominio «Parco della piscina» e la s.p.a. GO.RI. - Gestione ottimale risorse idriche, con ordinanza del 25 luglio 2008, iscritta al n. 11 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.



Visto l'atto di costituzione del condominio «Parco della piscina»;
Udito nell'udienza pubblica del 12 gennaio 2010 il giudice relatore Franco Gallo;
Udito l'avvocato Pietro Giancone per il condominio «Parco della piscina».

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza del 25 luglio 2008, la Corte di cassazione, nel procedimento per regolamento preventivo di giurisdizione promosso dal condominio di un edificio sito in Ercolano nei confronti della s.p.a. GO.RI. - Gestione ottimale risorse idriche, in relazione al giudizio pendente fra le stesse parti davanti al Tribunale di Napoli, sezione distaccata di Portici, ha sollevato — in riferimento all'art. 102, secondo comma, della Costituzione — questione di legittimità del secondo periodo del comma 2 dell'art. 2 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) [nel testo modificato dall'art. 3-bis, comma 1, lettera b), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248], nella parte in cui devolve alla giurisdizione del giudice tributario le controversie relative alla debenza, a partire dal 3 ottobre 2000, del canone per lo scarico e la depurazione delle acque reflue, quale disciplinato dagli artt. 13 e 14 della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche).

Riferisce la rimettente che la controversia concerne la domanda di restituzione delle somme pagate a titolo di quote della tariffa del servizio idrico integrato riferite alla fognatura e alla depurazione, quali disciplinate dagli artt. 13 e 14 della legge n. 36 del 1994; domanda proposta davanti alla sezione distaccata di Portici del Tribunale di Napoli da un condominio nei confronti della società che gestisce il servizio idrico integrato e basata sulla dedotta inesistenza «delle opere di depurazione e fognature». La società convenuta aveva eccepito preliminarmente il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, per essere la controversia devoluta alla cognizione del giudice tributario, ed il tribunale adito, con ordinanza pronunciata fuori udienza, aveva rilevato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario e, ritenuta la causa matura per la decisione, aveva fissato l'udienza di precisazione delle conclusioni. Il condominio, quindi, aveva proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione.

La Corte di cassazione ritiene ammissibile tale regolamento, perché il Tribunale non ha deciso la controversia sulla giurisdizione definendo il giudizio di primo grado — decisione che avrebbe costituito «elemento ostativo alla proponibilità del mezzo preventivo» —, ma si è limitato a fissare l'udienza di precisazione delle conclusioni, con ordinanza «per sua natura sempre modificabile e revocabile dallo stesso giudice che l'ha emessa».

Nel merito, la stessa Corte rileva che, come dedotto dal condominio ricorrente, «i canoni relativi al servizio di depurazione e fognatura la cui debenza è contestata in giudizio concernono praticamente nella loro interezza il periodo che va dal 3 ottobre 2000 — data di entrata in vigore del d.lgs. n. 258 del 2000 [*rectius*: dell'art. 24 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 258] e dalla quale si applica l'innovazione introdotta dall'art. 31, comma ventottesimo, della legge n. 448 del 1998, la quale, abrogando l'art. 17, ultimo comma, della legge n. 319 del 1976, ha stabilito che il canone in questione è una quota tariffaria, componente del corrispettivo dovuto dall'utente al servizio idrico [...] —, al 3 dicembre 2005, data di entrata in vigore della legge n. 248 del 2005, di conversione del d.l. n. 203 del 2005, legge che con l'art. 3-bis ha devoluto alla giurisdizione tributaria i canoni *de quibus*».

Ad avviso della Corte rimettente «non vi è dubbio nel caso di specie che a norma della legge vigente al tempo della domanda la giurisdizione fosse devoluta al giudice tributario ai sensi dell'art. 3-bis, d.l. n. 203 del 2005, convertito con modificazioni con legge n. 248 del 2005» e che ciò dovrebbe comportare la dichiarazione della giurisdizione del giudice tributario. Tuttavia — prosegue la rimettente — il fatto che i canoni relativi al servizio di depurazione e fognatura, a far data dal 3 ottobre 2000, siano stati qualificati dagli artt. 13 e 14 della legge n. 36 del 1994 come quote tariffarie componenti del corrispettivo dovuto dall'utente per il servizio idrico rende dubbia la rispondenza ai principi costituzionali della norma censurata, «nella parte in cui devolve alla giurisdizione del giudice tributario le controversie relative alla debenza del canone per lo scarico e la depurazione delle acque reflue», proprio perché detto canone, a decorrere da tale data, ha natura di corrispettivo privatistico e non più di tributo. Infatti — aggiunge la Corte di cassazione —, con riferimento all'analoga fattispecie delle controversie relative alla debenza del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche previsto dall'art. 63 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, la Corte costituzionale, con sentenza n. 64 del 2008, ha ritenuto che lo stesso art. 2 del d.lgs. n. 546 del 1992 è in contrasto con l'art. 102 Cost., perché «l'attribuzione alla giurisdizione tributaria di controversie non aventi natura tributaria (come non lo sono quelle che concernono la c.d. COSAP) comporta la violazione del divieto costituzionale di istituire giudici speciali».



Quanto alla rilevanza della questione proposta, la rimettente premette che la norma denunciata deve essere necessariamente applicata nel giudizio *a quo*, perché esso ha per oggetto la giurisdizione sulle controversie relative alle quote della tariffa del servizio idrico integrato riferite alla fognatura e alla depurazione e disciplinate dagli artt. 13 e 14 della legge n. 36 del 1994. Rileva, altresì, che non vi è spazio, «stante il carattere esplicito della disposizione *de qua*, per una interpretazione della stessa che sia costituzionalmente orientata, perché siffatto tipo di interpretazione si tradurrebbe nel caso di specie in una vera e propria *interpretatio abrogans* che esula dai poteri di questo giudice».

2. — Il condominio si è costituito, depositando memoria in prossimità dell'udienza e concludendo per l'accoglimento della questione proposta, sul rilievo che la natura non tributaria della tariffa del servizio idrico integrato, ivi comprese le quote di detta tariffa riferite alla fognatura e alla depurazione, è stata affermata, oltre che dalla giurisprudenza di legittimità, anche dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 335 del 2008.

Considerato in diritto

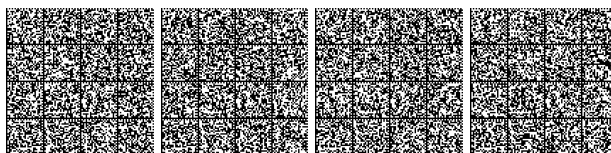
1. — La Corte di cassazione, in un procedimento per regolamento preventivo di giurisdizione promosso dal condominio di un edificio sito in Ercolano nei confronti della società per azioni che gestisce il servizio idrico integrato in quel territorio, con riguardo al giudizio pendente fra le stesse parti davanti al Tribunale di Napoli - sezione distaccata di Portici, ha sollevato, in riferimento al secondo comma dell'art. 102 della Costituzione, questione di legittimità del secondo periodo del comma 2 dell'art. 2 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) — come modificato dall'art. 3-bis, comma 1, lettera b), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248 —, nella parte in cui stabilisce che appartengono alla giurisdizione tributaria anche le controversie relative alla debenza, a partire dal 3 ottobre 2000, del canone per lo scarico e la depurazione delle acque reflue, quale disciplinato dagli artt. 13 e 14 della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche).

In particolare, la rimettente afferma che la norma denunciata viola il divieto di istituzione di nuovi giudici speciali posto dall'evocato parametro costituzionale, perché attribuisce alla giurisdizione tributaria controversie che hanno ad oggetto prestazioni che, come quella del pagamento di detto canone, non hanno natura tributaria.

2. — La questione è fondata.

Al riguardo, va premesso che, come più volte affermato da questa Corte, la Commissione tributaria deve essere considerata organo speciale di giurisdizione preesistente alla Costituzione (*ex plurimis*: sentenze n. 64 del 2008 e n. 50 del 1989; ordinanze n. 144 del 1998, n. 152 del 1997, n. 351 del 1995). Ciò posto, si perviene alla conclusione della fondatezza della sollevata questione attraverso i seguenti due passaggi argomentativi: 1) la modificazione dell'oggetto della giurisdizione dei giudici speciali preesistenti alla Costituzione è consentita solo se non «snaturati» la materia originariamente attribuita alla cognizione del giudice speciale; 2) una volta che sia esclusa la natura tributaria del canone per lo scarico e la depurazione delle acque reflue, l'attribuzione alla giurisdizione tributaria — ad opera della norma censurata — delle controversie relative a tale canone «snatura» la materia originariamente attribuita alla cognizione del giudice tributario e, conseguentemente, viola l'evocato art. 102, secondo comma, Cost.

2.1. — Con riguardo al primo passaggio argomentativo, concernente il limite entro il quale la Costituzione consente al legislatore ordinario di modificare, senza «snaturarlo», l'oggetto della giurisdizione dei giudici speciali tributari, va ricordato che, come affermato in via generale da questa Corte (sentenze n. 196 del 1982, n. 215 del 1976, n. 41 del 1957; ordinanza n. 144 del 1998): a) l'evocato art. 102, secondo comma, Cost. vieta l'istituzione di giudici speciali diversi da quelli espressamente nominati in Costituzione; b) la VI disposizione transitoria della Costituzione — ad integrazione della disciplina posta dal citato art. 102 Cost. — impone l'obbligo di effettuare la revisione degli organi speciali di giurisdizione preesistenti alla Costituzione («salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei tribunali militari») entro il termine ordinario di cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione medesima. Questa stessa Corte ha poi precisato che, benché l'indicata revisione non crei nell'ordinamento «una sorta di immutabilità nella configurazione e nel funzionamento» delle giurisdizioni revisionate, tuttavia il legislatore ordinario — nel modificare la disciplina di tali organi giurisdizionali — incontra il duplice limite costituzionale «di non snaturare (come elemento essenziale e caratterizzante la giurisdizione speciale) le materie attribuite» a dette giurisdizioni «e di assicurare la conformità a Costituzione» delle medesime giurisdizioni (ordinanza n. 144 del 1998). Tali pronunce evidenziano che il menzionato duplice limite opera con riferimento ad ogni modificazione legislativa riguardante l'oggetto delle giurisdizioni speciali preesistenti alla Costituzione (sia in sede di prima revisione, che successivamente) e, altresì, che il mancato rispetto del limite di «non snaturare» le materie originariamente attribuite alle



indicate giurisdizioni si traduce nell'istituzione di un «nuovo» giudice speciale, espressamente vietata dall'art. 102 Cost. L'identità della «natura» delle materie oggetto delle suddette giurisdizioni costituisce, cioè, una condizione essenziale perché le modifiche legislative di tale oggetto possano qualificarsi come una consentita «revisione» dei giudici speciali e non come una vietata introduzione di un «nuovo» giudice speciale.

2.1.1. — In coerenza con i sopra evidenziati principi e con specifico riferimento alla materia devoluta alla cognizione dei giudici tributari, questa Corte ha rilevato, in numerose pronunce, che la giurisdizione del giudice tributario «deve ritenersi imprescindibilmente collegata» alla «natura tributaria del rapporto» (sentenze n. 238 e n. 141 del 2009; n. 130 e n. 64 del 2008; ordinanze n. 300 e n. 218 del 2009; n. 395 del 2007; n. 427, n. 94, n. 35 e n. 34 del 2006).

2.1.2. — Da quanto precede deriva che l'attribuzione alla giurisdizione tributaria di controversie non aventi natura tributaria comporta la violazione del divieto costituzionale di istituire giudici speciali. Tale illegittima attribuzione può derivare, direttamente, da una espressa disposizione legislativa che amplii la giurisdizione tributaria a materie non tributarie ovvero, indirettamente, dall'erronea qualificazione di «tributaria» data dal legislatore (o dall'interprete) ad una particolare materia, come avviene, ad esempio, allorché si riconducano indebitamente alla materia tributaria prestazioni patrimoniali imposte di natura non tributaria (sentenze n. 130 e n. 64 del 2008). Per valutare la sussistenza della denunciata violazione dell'art. 102, secondo comma, Cost., occorre accertare, perciò, se la controversia devoluta alla giurisdizione tributaria abbia o no effettiva natura tributaria.

2.2. — Con riguardo al sopra menzionato secondo passaggio argomentativo, concernente la natura del canone per lo scarico e la depurazione delle acque reflue di cui alla norma censurata, deve rilevarsi che detto canone, in quanto dovuto, nel caso di specie, per un periodo compreso tra il 3 ottobre 2000 ed il 3 dicembre 2005, si identifica con la quota della tariffa del servizio idrico integrato riferita ai servizi di pubblica fognatura e di depurazione, disciplinata dagli artt. 13 e 14 della legge n. 36 del 1994 e applicabile, appunto, con decorrenza dal 3 ottobre 2000, per effetto dell'abrogazione dei commi 5 e 6 dell'art. 62 del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152 (Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole), disposta dall'art. 24 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 258 (Disposizioni correttive del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, a norma dell'art. 1, comma 4, della legge 24 aprile 1998, n. 128).

Come affermato da questa Corte con la sentenza n. 335 del 2008, la suddetta tariffa si configura infatti, in tutte le sue componenti, ivi comprese quelle riferite alla fognatura e alla depurazione, «come corrispettivo di una prestazione commerciale complessa, il quale, ancorché determinato nel suo ammontare in base alla legge, trova fonte non in un atto autoritativo direttamente incidente sul patrimonio dell'utente, bensì nel contratto di utenza. L'inestricabile connessione delle suddette componenti è evidenziata, in particolare, dal fatto [...] che, a fronte del pagamento della tariffa, l'utente riceve un complesso di prestazioni, consistenti sia nella somministrazione della risorsa idrica, sia nella fornitura dei servizi di fognatura e depurazione».

3. — Dalla evidenziata esclusione della natura tributaria del canone per lo scarico e la depurazione delle acque reflue dovuto a partire dal 3 ottobre 2000 e disciplinato dagli artt. 13 e 14 della legge n. 36 del 1994 discende, dunque, l'illegittimità costituzionale della norma denunciata, perché questa attribuisce alla giurisdizione tributaria la cognizione di controversie relative a prestazioni patrimoniali di natura non tributaria e, pertanto, si risolve nella istituzione di un giudice speciale vietata dal secondo comma dell'art. 102 Cost.

4. — Gli artt. 13 e 14 della legge n. 36 del 1994, in relazione ai quali è stata espressamente sollevata la sopra esaminata questione di legittimità costituzionale, sono stati abrogati, con decorrenza dal 29 aprile 2006, dall'art. 175, comma 1, lettera *u*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e sostituiti dagli artt. 154 e 155 dello stesso decreto legislativo. Tuttavia, anche questi ultimi due articoli — analogamente alle disposizioni abrogate — precisano che le somme dovute dall'utente per i servizi di pubblica fognatura e di depurazione sono componenti della tariffa che costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato.

L'analogia tra le suddette normative succedutesi nel tempo rende evidente che anche le quote di tariffa riferite ai servizi di pubblica fognatura e di depurazione disciplinate dai citati artt. 154 e 155 hanno natura non tributaria, con la conseguenza che le considerazioni dianzi svolte, in ordine alla violazione dell'art. 102, secondo comma, Cost., valgono anche in relazione al «canone» corrispondente a tali quote.

In conclusione, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. n. 546 del 1992 anche nella parte in cui attribuisce alla giurisdizione del giudice tributario le controversie relative alla debenza, a partire dal 29 aprile 2006, del canone per lo scarico e la depurazione delle acque reflue, quale disciplinato dagli artt. 154 e 155 del d.lgs. n. 152 del 2006.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) — come modificato dall'art. 3-bis, comma 1, lettera b), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248 —, nella parte in cui attribuisce alla giurisdizione del giudice tributario le controversie relative alla debenza, a partire dal 3 ottobre 2000, del canone per lo scarico e la depurazione delle acque reflue, quale disciplinato dagli artt. 13 e 14 della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche);

Dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 2, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. n. 546 del 1992, nella parte in cui attribuisce alla giurisdizione del giudice tributario le controversie relative alla debenza, a partire dal 29 aprile 2006, del canone per lo scarico e la depurazione delle acque reflue, quale disciplinato dagli artt. 154 e 155 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: GALLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'11 febbraio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0111

n. 40

Sentenza 8 - 11 febbraio 2010

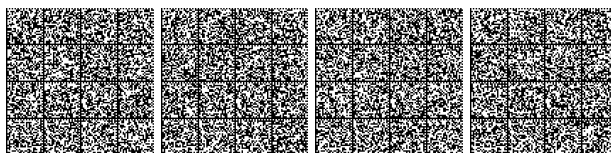
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorso della Regione Veneto - Impugnazione di numerose disposizioni del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 - Trattazione delle sole questioni riguardanti l'art. 79, commi 1-bis e 1-ter - Decisione sulle altre disposizioni impugnate riservata a separate pronunce.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 79, commi 1-bis e 1-ter.
- Costituzione, artt. 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Programmazione delle risorse per la spesa sanitaria - Accesso al finanziamento integrativo per gli anni 2010 e 2011 a carico dello Stato condizionato alla stipula di specifica intesa fra Stato e Regioni - Previsione di misure alternative in caso di mancato raggiungimento dell'intesa - Ricorso della Regione Veneto - Eccezione di inammissibilità per omesso riferimento alla disposizione impugnata nell'atto di costituzione della Regione - Reiezione.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 79, commi 1-bis e 1-ter.
- Costituzione, artt. 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119; Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.



Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Programmazione delle risorse per la spesa sanitaria - Accesso al finanziamento integrativo per gli anni 2010 e 2011 a carico dello Stato condizionato alla stipula di specifica intesa fra Stato e Regioni entro il 31 ottobre 2008 - Previsione di misure alternative in caso di mancato raggiungimento dell'intesa - Ricorso della Regione Veneto - *Ius superveniens* - Proroga del termine al 15 ottobre 2009 - Trasferimento delle questioni sulle nuove norme nella parte in cui modificano quelle originarie - Condizioni - Sussistenza.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 79, commi 1-*bis* e 1-*ter*, modificato dall'art. 22, comma 1, lettere *a*) e *b*) del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.
- Costituzione, artt. 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Programmazione delle risorse per la spesa sanitaria - Accesso al finanziamento integrativo per gli anni 2010 e 2011 a carico dello Stato con subordinazione alla stipula di specifica intesa fra Stato e Regioni entro il 31 ottobre 2008 - Previsione di misure alternative in caso di mancato raggiungimento dell'intesa - Ricorso della Regione Veneto - *Ius superveniens* - Mancato raggiungimento dell'intesa entro il 15 ottobre 2009 - Conseguente applicazione dell'art. 120 Cost., nonché delle relative norme di attuazione e di applicazione - Trasferimento delle questioni sulle nuove norme nella parte in cui modificano quelle originarie - Esclusione.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 79, comma 1-*ter*, modificato dall'art. 22, comma 1, lett. *b*), del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.
- Costituzione, artt. 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Programmazione delle risorse per la spesa sanitaria - Accesso al finanziamento integrativo per gli anni 2010 e 2011 a carico dello Stato con subordinazione alla stipula di specifica intesa fra Stato e Regioni entro il 31 ottobre 2008 - Previsione di specifiche misure per il contenimento della dinamica dei costi - Ricorso della Regione Veneto - Ritenuta violazione degli artt. 32 e 97 Cost. - Censure estranee al riparto competenziale tra Stato e Regioni - Inammissibilità delle questioni.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 79, comma 1-*bis*, lett. *a*), *b*) e *c*), nel testo modificato dall'art. 22, comma 1, lett. *a*) del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.
- Costituzione, artt. 32 e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Programmazione delle risorse per la spesa sanitaria - Accesso al finanziamento integrativo per gli anni 2010 e 2011 a carico dello Stato con subordinazione alla stipula di specifica intesa fra Stato e Regioni entro il 31 ottobre 2008 - Previsione di specifiche misure per il contenimento della dinamica dei costi - Ricorso della Regione Veneto - Ritenuta violazione dell'autonomia finanziaria e amministrativa con lesione della competenza legislativa regionale nelle materie «organizzazione amministrativa» nonché, ad opera di prescrizioni dettagliate, «coordinamento della finanza pubblica» - Qualificazione della disposizione impugnata quale principio fondamentale nella materia «coordinamento della finanza pubblica» - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 79, comma 1-*bis*, modificato dall'art. 22, comma 1, lett. *a*), del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.
- Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Programmazione delle risorse per la spesa sanitaria - Accesso al finanziamento integrativo per gli anni 2010 e 2011 a carico dello Stato con subordinazione alla stipula di specifica intesa fra Stato e Regioni entro il 31 ottobre 2008 - Previsione di misure alternative in caso di mancato raggiungimento dell'intesa - Ricorso della Regione Veneto - *Ius superveniens* - Proroga del termine al 15 ottobre 2009 - Raggiungimento dell'intesa - Sopravvenuta insussistenza dell'interesse al ricorso - Cessazione della materia del contendere.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 79, comma 1-*ter*, modificato dall'art. 22, comma 1, lett. *b*), del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.
- Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 79, commi 1-*bis* e 1-*ter*, del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 20 ottobre 2008, depositato in cancelleria il 22 ottobre 2008 ed iscritto al n. 70 del registro ricorsi 2008.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 15 dicembre 2009 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il successivo 22 ottobre (reg. ric. n. 70 del 2008) la Regione Veneto ha sollevato questione di legittimità costituzionale, tra l'altro, dell'art. 79, commi 1-*bis* e 1-*ter*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in riferimento agli artt. 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione.

La disposizione impugnata, al comma 1-*bis*, stabilisce che «per gli anni 2010 e 2011 l'accesso al finanziamento integrativo a carico dello Stato derivante da quanto disposto dal comma 1, rispetto al livello di finanziamento previsto per l'anno 2009, è subordinato alla stipula di una specifica intesa fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, da sottoscrivere entro il 31 ottobre 2008, che, ad integrazione e modifica dell'accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 207 del 6 settembre 2001, dell'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 pubblicata nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 105 del 7 maggio 2005 e dell'Intesa Stato-Regioni relativa al Patto per la salute del 5 ottobre 2006, di cui al provvedimento 5 ottobre 2006, n. 2648, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 256 del 3 novembre 2006, contempli ai fini dell'efficientamento del sistema e del conseguente contenimento della dinamica dei costi, nonché al fine di non determinare tensioni nei bilanci regionali extrasanitari e di non dover ricorrere necessariamente all'attivazione della leva fiscale regionale:

a) una riduzione dello standard dei posti letto, diretta a promuovere il passaggio dal ricovero ospedaliero ordinario al ricovero diurno e dal ricovero diurno all'assistenza in regime ambulatoriale;

b) l'impegno delle regioni, anche con riferimento a quanto previsto dall'articolo 1, comma 565, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in connessione con i processi di riorganizzazione, ivi compresi quelli di razionalizzazione e di efficientamento della rete ospedaliera, alla riduzione delle spese di personale degli enti del Servizio sanitario nazionale anche attraverso:

1) la definizione di misure di riduzione stabile della consistenza organica del personale in servizio e di conseguente ridimensionamento dei fondi della contrattazione integrativa di cui ai contratti collettivi nazionali del predetto personale;



2) la fissazione di parametri standard per l'individuazione delle strutture semplici e complesse, nonché delle posizioni organizzative e di coordinamento rispettivamente delle aree della dirigenza e del personale del comparto del Servizio sanitario nazionale, nel rispetto comunque delle disponibilità dei fondi della contrattazione integrativa, così come rideterminati ai sensi di quanto previsto dal numero 1;

c) l'impegno delle regioni, nel caso in cui si profili uno squilibrio di bilancio del settore sanitario, ad attivare anche forme di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie da parte dei cittadini, ivi compresi i cittadini a qualsiasi titolo esenti ai sensi della vigente normativa, prevedendo altresì forme di attivazione automatica in corso d'anno in caso di superamento di soglie predefinite di scostamento dall'andamento programmatico della spesa».

Il comma 1-ter della medesima disposizione aggiunge che «qualora non venga raggiunta l'Intesa di cui al comma 1-bis entro il 31 ottobre 2008, con la procedura di cui all'articolo 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono fissati lo standard di dotazione dei posti letto nonché gli ulteriori standard necessari per promuovere il passaggio dal ricovero ospedaliero ordinario al ricovero diurno e dal ricovero diurno all'assistenza in regime ambulatoriale nonché per le finalità di cui al comma 1-bis, lettera b), del presente articolo».

La Regione ricorrente ritiene che tali disposizioni ne violino la competenza residuale concernente l'«organizzazione amministrativa della Regione e del personale regionale e degli enti strumentali, ivi compresi gli enti del Servizio sanitario nazionale», ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. e l'autonomia finanziaria tutelata dall'art. 119 Cost.

Se, poi, esse dovessero qualificarsi come attinenti alla materia — di competenza legislativa di tipo concorrente — della «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», sarebbe comunque lesa l'art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del carattere dettagliato delle norme in oggetto.

In particolare, il comma 1-bis indicherebbe puntualmente gli interventi di riduzione della spesa che la Regione deve impegnarsi ad attuare, mentre il comma 1-ter ne assegna la determinazione, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, allo Stato: in tal modo verrebbe compressa la stessa «autonomia organizzativa» regionale, tutelata dall'art. 118 Cost.

La ricorrente si dichiara consapevole della giurisprudenza di questa Corte concernente gli interventi statali sui livelli di spesa regionale per il personale, ma ribadisce che essi verrebbero comunque ad incidere su di una «singola voce di spesa», lasciando alla Regione «ben poco margine di scelta», stante la necessità di «limitare o bloccare l'avvicendamento nei posti a tempo indeterminato».

Inoltre, con specifico riguardo alle lettere a) e b) del comma 1-bis impugnato, la Regione Veneto lamenta la violazione degli artt. 32 e 97 Cost., giacché la riduzione dello standard dei posti letto disponibili per i pazienti e del personale sanitario comprometterebbe la qualità dell'assistenza sanitaria.

Infine, con riferimento alla lettera c) del medesimo comma 1-bis, la ricorrente denuncia la lesione dell'art. 32 Cost., poiché l'automatica introduzione di misure di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie anche in danno di soggetti esentati, oltre a compromettere l'autonomia finanziaria della Regione, pregiudicherebbe il diritto alla salute dei pazienti.

2. — Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato «inammissibile e comunque infondato», senza tuttavia svolgere alcuna considerazione in ordine alla questione in oggetto.

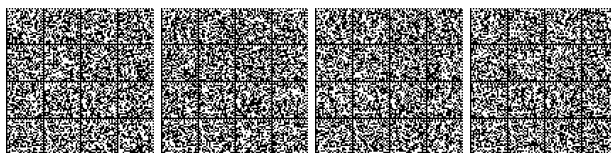
3. — Nell'imminenza dell'udienza pubblica, la sola Regione Veneto ha depositato memoria, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

In via preliminare, la Regione rileva che l'Avvocatura dello Stato non sarebbe «ritualmente costituita» in giudizio, poiché l'atto di costituzione «non reca né in epigrafe, né nella parte motiva, alcun riferimento all'art. 79» impugnato.

Nel merito, la ricorrente osserva che l'intesa prevista dal comma 1-bis della disposizione impugnata non è intervenuta nel termine del 15 ottobre 2009, sicché ciò renderebbe operante il meccanismo stabilito dal successivo comma 1-ter.

Lo Stato potrebbe, pertanto, ricorrere alla procedura prevista dall'art. 1, comma 169, della legge n. 311 del 2004, posto che le modifiche apportate alla norma impugnata dal decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga dei termini) «non hanno in alcun modo ridotto i profili di illegittimità costituzionale denunciati con il ricorso originario».

In tal modo, la Regione torna a paventare una «pesante deroga al normale riparto delle competenze», in assenza di un «apprezzabile interesse pubblico» che valga a giustificarla.



Considerato in diritto

1. — La Regione Veneto ha impugnato numerose disposizioni del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, tra cui l'art. 79, commi 1-*bis* e 1-*ter*, censurato in riferimento agli artt. 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione.

Oggetto del presente giudizio è tale ultima disposizione, mentre resta riservato a separate pronunce l'esame delle ulteriori questioni sollevate dalla ricorrente.

L'art. 79 reca la «programmazione delle risorse per la spesa sanitaria» per il triennio 2009-2011. L'impugnato comma 1-*bis* stabilisce che l'accesso da parte delle Regioni alla quota di finanziamento integrativo stabilito per gli anni 2010 e 2011 sia subordinato alla stipula di un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni da sottoscrivere entro il 31 ottobre 2008. Tale atto, «al fine dell'efficientamento (*sic*) del sistema e del conseguente contenimento della dinamica dei costi», deve recare una riduzione dello standard dei posti letto, nonché l'impegno delle Regioni ad operare ai fini della riduzione delle spese del personale sanitario e ad attivare, a certe condizioni, forme di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie da parte dei cittadini.

Il successivo comma 1-*ter*, anch'esso impugnato, aggiunge che il mancato raggiungimento dell'intesa entro il 31 ottobre 2008 comporterà il ricorso da parte dello Stato alla procedura prevista dall'art. 1, comma 169, della legge n. 311 del 2004 in punto di livelli essenziali di assistenza, con riguardo sia allo standard dei posti letto, sia al contenimento della spesa per il personale.

La ricorrente ritiene che tali disposizioni ne ledano l'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) ed amministrativa (art. 118 Cost.), incidendo sulla sfera di competenza regionale relativa all'organizzazione amministrativa (art. 117, quarto comma, Cost.), o, «in subordine», imponendo prescrizioni di dettaglio nella materia concorrente relativa al coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.).

Le lettere *a*) e *b*) del comma 1-*bis* sarebbero, inoltre, lesive degli artt. 32 e 97 Cost., mentre la lettera *c*) del medesimo comma violerebbe anche l'art. 32 Cost.

2. — In via preliminare occorre esaminare l'eccezione, proposta dalla difesa regionale, relativa alla modalità con cui si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri.

La Regione ha posto in rilievo, infatti, che l'atto di costituzione non reca alcuna argomentazione, né in fatto, né in diritto, concernente le censure rivolte avverso l'art. 79, commi 1-*bis* e 1-*ter*, del decreto-legge n. 112 del 2008, posto che esso si limita a contraddire le doglianze regionali concernenti le ulteriori disposizioni normative impuginate contestualmente.

Tale tecnica difensiva, che la Regione ritiene irrituale, è stata invece giudicata da questa Corte (sentenze n. 324 e n. 308 del 2003) compatibile con il disposto dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel testo antecedente alle modifiche apportate con la delibera del 7 ottobre 2008, testo che trova applicazione al caso di specie in ragione della circostanza per cui l'odierno ricorso è stato depositato il 22 ottobre 2008 e cioè prima che entrassero in vigore le nuove Norme integrative (art. 34 delle vigenti Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale). Resta pertanto ovviamente impregiudicata l'interpretazione, con riguardo all'ipotesi verificatasi in giudizio, della più analitica lettera del vigente art. 19, comma 3, per il quale la parte convenuta si costituisce con memoria «contenente le conclusioni e l'illustrazione delle stesse».

3. — Sempre in via preliminare, va rilevato che entrambe le disposizioni censurate sono state modificate, nella pendenza del giudizio, dall'art. 22, comma 1, lettere *a*) e *b*) del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102. In particolare, il termine per sottoscrivere l'intesa di cui al comma 1-*bis*, termine richiamato nel successivo art. 1-*ter*, è stato prorogato al 15 ottobre 2009. In ragione della persistenza del medesimo contenuto precettivo recato dalle disposizioni impuginate, le questioni di costituzionalità devono ritenersi trasferite sulle nuove norme nella parte in cui esse modificano quelle originarie, come questa Corte ha più volte deciso in casi del tutto analoghi (da ultimo, sentenze n. 237 e n. 139 del 2009).

Viceversa, va escluso che tale trasferimento possa avere luogo con riguardo all'ulteriore modifica apportata dall'art. 22 del decreto-legge n. 78 del 2009 al solo comma 1-*ter* impugnato, nella parte in cui si è stabilito che, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa di cui al comma 1-*bis* «si applicano comunque l'art. 120 della Costituzione, nonché le norme statali di attuazione e di applicazione dello stesso, e la legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale». In questo caso, infatti, la norma ha assunto un nuovo e diverso contenuto, la cui lesività avrebbe potuto essere denunciata dalla Regione solo adempiendo all'onere di tempestiva impugnazione (sentenza n. 162 del 2007). Lo scrutinio di costituzionalità del comma 1-*ter* andrà perciò effettuato sul testo originario, dovendosi evidentemente escludere il carattere soddisfacente dello *ius superveniens* appena ricordato.



4. — Infine, non si può che dichiarare l'inammissibilità delle censure fondate sugli artt. 32 e 97 Cost., posto che tali parametri sono estranei al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, alla garanzia del quale soltanto è destinato il giudizio in via principale innanzi a questa Corte, quando promosso dalle Regioni; né la ricorrente illustra, per altro profilo, per quali ragioni le dedotte violazioni possano ridondare su tale sfera competenziale (tra le molte, sentenze n. 107 del 2009 e n. 216 del 2008).

5. — Nelle more del presente giudizio, l'intesa prevista dal comma 1-*bis* della disposizione censurata è stata raggiunta in data 3 dicembre 2009 (Intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131-Art. 79, comma 1-*bis*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 22, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2009, n. 102, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano concernente il nuovo Patto per la salute per gli anni 2010-2012).

Tale circostanza non incide sull'interesse della ricorrente all'esame delle censure relative a siffatto comma, poiché, come si è già deciso in un caso del tutto simile, «un'eventuale pronuncia di accoglimento di questa Corte potrebbe reintegrare l'ordine costituzionale asseritamente violato», venendo a cadere sulla previsione normativa che ha costituito la causa dell'intesa stessa (sentenza n. 98 del 2007).

6. — Le censure dirette contro il comma 1-*bis* dell'art. 79, in relazione agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost. non sono fondate.

Questa Corte ha già avuto modo di scrutinare la conformità a Costituzione di un meccanismo normativo relativo alle condizioni di accesso delle Regioni ad uno speciale contributo finanziario dello Stato in materia di spesa sanitaria. In tale occasione, si è esclusa l'illegittimità costituzionale della disposizione che subordinava il godimento del contributo alla stipula di un'intesa tra Stato e Regioni, finalizzata a «conseguire un migliore o più efficiente funzionamento del complessivo servizio sanitario» e «tale da riservare in ogni caso alle Regioni un adeguato spazio di esercizio delle proprie competenze nella materia della tutela della salute» (sentenza n. 98 del 2007).

La disposizione impugnata dà vita ad una analoga forma di finanziamento integrativo, questa volta indirizzata a premiare politiche regionali virtuose in relazione all'obiettivo di contenimento della spesa sanitaria, ovvero di un rilevante aggregato della spesa pubblica al cui controllo le Regioni sono tenute a concorrere per conseguire gli «obiettivi di finanza pubblica» (sentenza n. 36 del 2005), «condizionati anche dagli obblighi comunitari» (sentenza n. 36 del 2004), che la legge dello Stato predetermina.

A tal fine, lo Stato si avvale della propria competenza legislativa a dettare principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, sicché l'apprezzamento della legittimità costituzionale della disposizione impugnata comporta, per un verso, l'attribuzione ad essa della preminente finalità di contenimento razionale della spesa e, per altro verso, la verifica che, nel perseguire siffatta finalità, il legislatore statale non abbia prodotto norme di dettaglio.

Sul primo di tali piani, appare evidente che l'obiettivo del legislatore statale, come concretizzatosi nel contenuto precettivo della norma, non è stato di regolamentare i profili organizzativi e gestionali del servizio sanitario, affidati all'intesa e alle successive determinazioni delle Regioni, ma, invece, di indurre queste ultime ad operare su tale terreno, allo scopo primario di razionalizzare le voci di spesa, ovvero di introdurre ulteriori forme di finanziamento per farvi fronte.

Sul secondo piano, occorre rilevare che il meccanismo incentivante così realizzato si pone a generale presidio della finanza pubblica, per la quota relativa al contributo integrativo riservato al settore sanitario, giacché, mentre individua aree di intervento, nel contempo non priva le Regioni dello spazio di autonomia necessario per articolare nel dettaglio le misure necessarie per ciascuna di esse.

Infatti, sia la riduzione delle spese di personale di cui alla lettera *b*) del comma 1-*bis* impugnato, sia l'introduzione di forme di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie da parte dei cittadini, di cui alla lettera *c*) del medesimo comma, sono obiettivi affidati alla più analitica determinazione dei mezzi con cui conseguirli da parte delle Regioni, anzitutto in sede di Conferenza Stato-Regioni, ed in secondo luogo in sede di attuazione, da parte di ciascuna di esse, dell'«impegno» ivi eventualmente assunto.

Quanto, poi, alla riduzione dello standard dei posti letto, di cui alla lettera *a*) del comma 1-*bis*, il preminente ruolo affidato in materia all'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, piuttosto che alle successive iniziative delle singole Regioni, riflette, sulla base di quanto già previsto a proposito dall'art. 1, comma 173, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005) ed in linea con l'art. 1, comma 169, di tale ultima legge, il carattere fondamentale che tale strumento ha assunto ai fini della puntuale articolazione, sulla base delle previsioni recate dalla legge statale, delle forme di accesso ai livelli essenziali di assistenza in materia sanitaria (sentenze n. 134 del 2006 e n. 88 del 2003), il cui godimento non tollera differenziazioni su base regionale.



Per le suddette considerazioni, la disposizione impugnata costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), ed è pertanto ascrivibile a tale titolo alla competenza legislativa dello Stato.

Ne consegue che l'eventuale impatto di essa sull'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) ed organizzativa (artt. 117, quarto comma, e art. 118 Cost.) della ricorrente si traduce in una «circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale» (sentenze n. 169 del 2007 e n. 36 del 2004).

7. — Quanto, invece, al comma 1-ter dell'art. 79, il raggiungimento dell'intesa prevista dal precedente comma 1-bis — di cui si è detto al precedente punto 5 di questa sentenza — ha quale effetto di privare di interesse il ricorso per tale parte, determinando conseguentemente la cessazione della materia del contendere (tra le molte, sentenze n. 275 del 2007 e n. 216 del 2006).

L'attivazione del meccanismo contemplato dal comma 1-ter, infatti, è espressamente subordinato alla mancata stipula della predetta intesa, entro il 15 ottobre 2009. Inconferente sarebbe, tuttavia, il rilievo per cui l'intesa è stata raggiunta solo dopo la suddetta data, giacché, quale che fosse la natura del termine, resta certo che la norma impugnata non solo non ha trovato applicazione, ma, in ogni caso, non potrà trovarne in futuro, essendo venuta meno la condizione a tal fine posta dal legislatore statale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riservata a separate pronunce la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto con il ricorso di cui al reg. ric. n. 70 del 2008, nei confronti del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;

Dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 1-bis, lettere a) e b) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, nel testo modificato dall'art. 22, comma 1, lettera a), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2009, n. 102, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 32 e 97 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 1-bis, lettera c) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, nel testo modificato dall'art. 22, comma 1, lettera a), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 102 del 2009, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 32 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara cessata la materia del contendere sulle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 1-ter, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, nel testo modificato, limitatamente alle parole «entro il 15 ottobre 2009», dall'art. 22, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 102 del 2009, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 1-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, nel testo modificato dall'art. 22, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 102 del 2009, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2010.

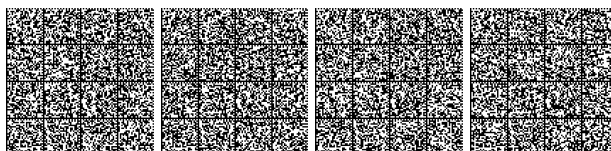
Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'11 febbraio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 41

Ordinanza 8 - 11 febbraio 2010

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentare - Procedimento penale per diffamazione a mezzo stampa a carico di un deputato - Deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano - Mancato rispetto del termine perentorio per il deposito degli atti notificati presso la cancelleria della Corte costituzionale - Improcedibilità del ricorso.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 5 agosto 2008 (doc. IV-*quater*, n. 4).
- Costituzione, art. 68, primo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 5 agosto 2008 (Doc. IV-*quater*, n. 4), relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Maurizio Gasparri nei confronti del dott. Henry John Woodcock, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano con ricorso notificato il 26 maggio 2009, depositato in cancelleria il 14 agosto 2009 ed iscritto al n. 21 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2008, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione della Camera dei deputati;

Udito nell'udienza pubblica del 15 dicembre 2009 il giudice relatore Maria Rita Saulle;

Udito l'avvocato Massimo Luciani per la Camera dei deputati.

Ritenuto che il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano, con ricorso del 22 ottobre 2008, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in ordine alla deliberazione del 5 agosto 2008 (Doc. IV-*quater*, n. 4), con la quale la Camera dei deputati ha affermato che i fatti per i quali è in corso il procedimento penale a carico dell'allora deputato Maurizio Gasparri, per il reato di diffamazione aggravata a mezzo stampa, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e sono pertanto insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che il giudice ricorrente riferisce che il procedimento pendente davanti a sé vede il senatore Gasparri imputato del suddetto reato commesso ai danni del dott. Henry John Woodcock, sostituto procuratore presso il Tribunale di Potenza, il quale ha proposto querela ritenendo che la sua reputazione fosse stata offesa da un'intervista pubblicata il 17 giugno 2006 dal quotidiano «Corriere della Sera»;

che, in particolare, l'imputato nel corso della indicata intervista affermava che: «Mancano solo Maradona e Gatto Silvestro (...). Ma sì, ogni volta questo signore nelle inchieste mette un po' di tutto, nomi famosi mescolati con abilità pur di conquistare le prime pagine. Woodcock contro il resto del mondo, una volta questi film li faceva la Titanus, tipo Totò contro Maciste ... Woodcock è la prova vivente della necessità di reintrodurre i test psicoattitudinali per chi vuole diventare magistrato»;



che, secondo il ricorrente, non vi sarebbe alcun atto tipico della funzione parlamentare riferibile al deputato, utile per poter ritenere sussistere tra essa e le dichiarazioni sopra riportate quel «nesso funzionale» ritenuto, dalla giurisprudenza costituzionale, presupposto indefettibile per l'applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che il ricorrente, pertanto, conclude chiedendo l'annullamento della citata delibera di insindacabilità;

che il conflitto è stato dichiarato ammissibile con ordinanza n. 147 dell'8 maggio 2009, con la quale è stata disposta, a cura del ricorrente, la notifica alla Camera dei deputati del ricorso introduttivo del giudizio e dell'ordinanza stessa entro il termine di sessanta giorni dalla relativa comunicazione e il successivo loro deposito nella cancelleria di questa Corte, con la prova dell'avvenuta notifica, entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

che il ricorso, unitamente alla suddetta ordinanza, è stato notificato il 26 maggio 2009 e depositato il successivo 14 agosto 2009;

che, con memoria del 13 luglio 2009, si è costituita la Camera dei deputati eccependo la improcedibilità del conflitto, in quanto al momento della propria costituzione in giudizio il ricorso risulta notificato (il 26 maggio 2009), ma non ancora depositato, con la conseguente violazione del termine perentorio di trenta giorni, decorrenti dall'ultima notificazione, previsto per il suddetto deposito dalle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

che la difesa della Camera dei deputati ritiene, poi, il conflitto inammissibile in quanto il ricorrente, da un lato, non ha accertato se i fatti contestati all'imputato sono realmente accaduti rendendo così impossibile la verifica della sussistenza del nesso funzionale; dall'altro, si è limitato a contestare quanto riportato nella Relazione della Giunta per le autorizzazioni senza indicare e, successivamente, valutare gli atti tipici della funzione parlamentare compiuti dall'imputato;

che la difesa della Camera ritiene, comunque, il conflitto non fondato in quanto le dichiarazioni rese *extra moenia* dall'imputato sono espressione del diritto di critica verso l'operato del dott. Woodcock che è stato anche oggetto di numerosi atti di sindacato ispettivo (interrogazioni e interpellanze) posti in essere da diversi onorevoli.

Considerato che il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati in riferimento alla deliberazione del 5 agosto 2008 (Doc. IV-*quater*, n. 4), secondo la quale le affermazioni rese dall'allora deputato Maurizio Gasparri nei confronti del dott. Henry John Woodcock, contenute in un'intervista pubblicata su un quotidiano il 17 giugno 2006, concernono opinioni espresse dal medesimo deputato nell'esercizio delle sue funzioni di parlamentare;

che la Camera dei deputati ha eccepito l'improcedibilità del conflitto per l'inosservanza, da parte del giudice ricorrente, del termine perentorio di trenta giorni dall'ultima notificazione fissato, dall'ordinanza n. 147 del 2009 che ha ammesso il conflitto, per il deposito – presso la cancelleria di questa Corte – del ricorso e dell'ordinanza, con la prova della loro notificazione;

che l'eccezione è fondata;

che l'art. 24 della delibera del 7 ottobre 2008 (Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) prevede che il ricorso dichiarato ammissibile, con la prova delle notificazioni eseguite a norma dell'art. 37, comma quarto, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) «è depositato nella cancelleria della Corte entro il termine perentorio di trenta giorni dall'ultima notificazione»;

che il ricorrente ha notificato il 26 maggio 2009 alla Camera dei deputati il ricorso con l'ordinanza che ha dichiarato l'ammissibilità del presente conflitto, depositando il 14 agosto 2009 presso la cancelleria di questa Corte i citati provvedimenti con la prova della loro notifica e, quindi, oltre la scadenza del termine di trenta giorni dalla data della loro notificazione;

che, nel caso di specie, la notificazione è stata effettuata dall'ufficiale giudiziario non già a mezzo posta, ma a mani proprie, con la conseguenza che è posto a carico del notificante un particolare onere di diligenza (ordinanza n. 188 del 2009);

che, infatti, questa Corte ha già affermato, con riguardo a tale ultima modalità di notificazione, che l'ufficiale giudiziario — pur se tenuto ad eseguire la notificazione senza indugio e comunque entro il termine prefissato dall'autorità per gli atti da essa richiesti (art. 108, secondo comma, del d.P.R. 15 dicembre 1959, n. 1229) — non ha «l'obbligo di restituire gli atti al richiedente nel domicilio o nella sede di questo» (sentenza n. 247 del 2004) e che «il notificante [...] deve diligentemente attivarsi, facendo in modo — per quanto egli può controllare — che il procedimento di notificazione si concluda, con il ritorno degli atti nella sua disponibilità, nel tempo utile per il rituale proseguimento del processo» (sentenza n. 247 del 2004, già citata; ordinanza n. 278 del 2004);



che, in ragione del mancato rispetto del termine perentorio per il deposito degli atti notificati presso la cancelleria di questa Corte, non può procedersi allo svolgimento della fase di merito del giudizio sul conflitto di attribuzione; che, conseguentemente, il ricorso deve essere dichiarato improcedibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara improcedibile il ricorso per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato proposto dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano nei confronti della Camera dei deputati ed indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: SAULLE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'11 febbraio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0113

N. 42

Ordinanza 8 - 11 febbraio 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Disabile - Figlio convivente - Diritto al congedo straordinario per l'assistenza - Mancata previsione - Denunciata violazione di numerosi parametri costituzionali - Sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

- D.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, art. 42, comma 5.
- Costituzione, artt. 2, 3, 4, 29, 32 e 35.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), promosso dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, nel procedimento vertente tra D.G.M. e il Ministero della Giustizia, con ordinanza del 28 gennaio 2009, iscritta al n. 166 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.



Udito nella camera di consiglio del 16 dicembre 2009 il giudice relatore Maria Rita Saulle.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con ordinanza del 28 gennaio del 2009, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 29, 32 e 35 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), «nella parte in cui, per l'ipotesi di assenza del genitore, fratello o sorella o coniuge convivente, esso non consente al figlio convivente di persona con handicap in situazione di gravità, debitamente accertata, di poter fruire del congedo» ivi indicato;

che il Tribunale rimettente premette di essere investito dell'impugnazione del provvedimento, datato 14 luglio 2008, con il quale l'Amministrazione penitenziaria ha rigettato la richiesta di congedo straordinario retribuito presentata, ai sensi dell'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, da una dipendente del Corpo di polizia penitenziaria;

che il TAR del Lazio precisa, al riguardo, che la ricorrente nel giudizio *a quo* ha evidenziato di essere l'unico soggetto in grado di assistere la propria madre invalida al 100% — così come attestato dalla competente Commissione in data 5 maggio 1999 — essendo, quest'ultima, «rimasta vedova e senza ulteriori figli», nonché priva «di altri parenti o affini» che possano prestarle assistenza;

che l'Amministrazione resistente, riferisce ancora il rimettente, ha respinto detta istanza rilevando che «la sentenza della Corte costituzionale n. 158 del 2007 estende al solo coniuge convivente con soggetto con handicap in situazione di gravità la possibilità di fruire dei due anni di aspettativa previsti» dall'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001;

che, a giudizio del TAR del Lazio, il tenore letterale della disposizione impugnata non consentirebbe un'interpretazione estensiva così da ammettere al beneficio del congedo straordinario retribuito, in assenza degli altri parenti o affini in grado di assistere la persona disabile in situazione di gravità, anche il figlio convivente;

che, alla luce di tali premesse, il giudice *a quo* ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, sia non solo rilevante per il giudizio *a quo* ma anche non manifestamente infondata per contrasto con gli artt. 2, 3, 4, 29, 32 e 35 Cost.;

che, in particolare, la mancata inclusione nel novero dei beneficiari del congedo in questione del figlio convivente comporterebbe la violazione, in primo luogo, dell'art. 29 Cost., poiché determinerebbe «un impedimento all'effettività dell'integrazione del disabile, nell'ambito di un nucleo familiare»;

che, in secondo luogo, risulterebbero violati anche gli artt. 4 e 35 Cost., in quanto il figlio della persona affetta da disabilità grave sarebbe costretto, per poterla assistere, «a rinunciare alla propria attività lavorativa o a ridurre il numero di ore» o a sceglierne una che risultasse compatibile con l'assistenza;

che, inoltre, la citata esclusione, investendo un soggetto (il figlio convivente con la persona disabile in situazione di gravità) tenuto ai medesimi obblighi di assistenza derivanti dal rapporto familiare rispetto a quelli gravanti sugli altri soggetti invece ammessi al beneficio, determinerebbe «un'ingiustificata discriminazione», in violazione dell'art. 3 Cost.;

che, infine, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto anche con gli artt. 32 e 2 Cost., in quanto comporterebbe «una *deminutio* di tutela della salute, intesa nel senso di assistenza e cure materiali, ed una compromissione della dignità della persona, la quale in tal modo risulta privata dell'assistenza e, presumibilmente, abbandonata a sé stessa».

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale del Lazio dubita, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 29, 32 e 35 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), «nella parte in cui, per l'ipotesi di assenza del genitore, fratello o sorella o coniuge convivente, esso non consente al figlio convivente di persona con handicap in situazione di gravità, debitamente accertata, di poter fruire del congedo» ivi indicato;

che questa Corte, con la sentenza n. 19 del 2009, successiva alla pronuncia dell'ordinanza di rimessione, ha dichiarato la illegittimità costituzionale di detto art. 42, comma 5, nella parte in cui non include nel novero dei soggetti legittimati a fruire del congedo ivi previsto il figlio convivente, in assenza di altri soggetti idonei a prendersi cura della persona in situazione di disabilità grave;

che pertanto, a seguito di tale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma denunciata, la questione di costituzionalità sollevata dal TAR del Lazio è divenuta priva di oggetto e, quindi, deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi avanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 29, 32 e 35 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: SAULLE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'11 febbraio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0114

n. 43

Ordinanza 8 - 11 febbraio 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giurisdizioni speciali - Giurisdizione tributaria - Ricorso in appello - Notifica non a mezzo di ufficiale giudiziario - Deposito di copia del ricorso presso la segreteria del giudice di primo grado a pena di inammissibilità dell'appello - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza ed asserita lesione del diritto di difesa - Esclusione, attesa la sussistenza di un'apprezzabile *ratio* della disposizione censurata - Manifesta infondatezza della questione.

- D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 53, comma 2, secondo periodo, introdotto dall'art. 3-bis, comma 7, del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

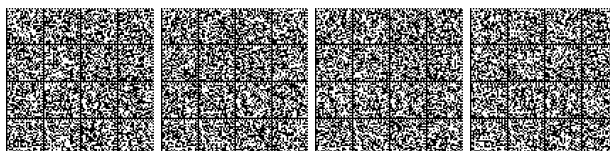
Presidente: Ugo DE SIERVO;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), periodo aggiunto dall'art. 3-bis, comma 7, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito,



con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005 n. 248, promosso dalla Commissione tributaria regionale della Lombardia nel giudizio vertente tra Fortunato Michele e l'Agenzia delle entrate - ufficio di Luino, con ordinanza depositata il 3 luglio 2008, iscritta al n. 227 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2009.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella Camera di consiglio del 27 gennaio 2010 il giudice relatore Franco Gallo.

Ritenuto che la Commissione tributaria regionale della Lombardia, con ordinanza depositata il 3 luglio 2008, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità del secondo periodo del comma 2 dell'art. 53 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), periodo introdotto dall'art. 30 [*recte*: 3-*bis*], comma 7, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248, ed entrato in vigore il 3 dicembre 2005, il quale stabilisce che, «Ove il ricorso non sia notificato a mezzo di ufficiale giudiziario, l'appellante deve, a pena di inammissibilità, depositare copia dell'appello presso l'ufficio di segreteria della commissione tributaria che ha pronunciato la sentenza impugnata»;

che il giudice rimettente premette che, nella specie: *a*) un medico aveva impugnato davanti alla Commissione tributaria regionale la sentenza con la quale la Commissione tributaria provinciale di Varese aveva rigettato il ricorso da lui proposto avverso il provvedimento, emesso dalla competente Agenzia delle entrate, di diniego di rimborso dell'IRAP versata per gli anni dal 1998 al 2001; *b*) la copia dell'atto di appello era stata depositata presso la segreteria del giudice di primo grado in data 19 novembre 2007 «e cioè oltre i trenta giorni dalla data di notifica dell'appello all'Ufficio avvenuta il 17 ottobre 2007»; *c*) l'appellata Agenzia delle entrate aveva eccepito l'inammissibilità dell'appello, ai sensi del secondo periodo del comma 2 dell'art. 53 del d.lgs. n. 546 del 1992, in ragione della tardività del suddetto deposito;

che su tali premesse il giudice *a quo* afferma che la disposizione censurata si pone in contrasto sia con l'art. 3 Cost. — sotto il profilo della violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza — sia con l'art. 24 Cost., per violazione del diritto di difesa;

che, al riguardo, il rimettente muove dal presupposto interpretativo, comune a tutte le prospettate censure, che detta disposizione è priva di *ratio*, non identificabile neppure nell'esigenza di rendere nota alla segreteria del giudice di primo grado l'intervenuta proposizione dell'appello notificato senza il tramite dell'ufficiale giudiziario e di impedire, così, l'erronea declaratoria di esecutività di sentenze non ancora passate in giudicato;

che infatti, per il giudice *a quo*, anche tale *ratio legis* deve essere esclusa, in quanto: *a*) la eventuale, indebita declaratoria di esecutività sarebbe comunque revocabile; *b*) alla notificazione dell'appello potrebbe non seguire la rituale costituzione in giudizio dell'appellante, con conseguente passaggio in giudicato della sentenza impugnata; *c*) quando «il legislatore ha voluto evitare infondate declaratorie di esecutività ha dettato la regola generale che la impugnazione venga proposta davanti al giudice *a quo* (art. 582, c. 1, c.p.p.)»; *d*) l'esigenza di rendere nota alla segreteria del giudice di primo grado l'intervenuta proposizione dell'appello è già soddisfatta dall'obbligo, posto a carico della segreteria del giudice di appello dal comma 3 dell'art. 53 del d.lgs. n. 546 del 1992, di richiedere alla segreteria del giudice di primo grado, subito dopo il deposito del ricorso in appello, la trasmissione del fascicolo processuale con la copia autentica della sentenza impugnata;

che, sulla base di tale presupposto interpretativo, il rimettente osserva, quanto alla dedotta violazione del principio di eguaglianza, che la censurata disposizione: 1) riguarda il solo processo tributario e non anche il processo civile, con conseguente ingiustificata «diversità di trattamento fra situazioni giuridiche eguali, ancorché verificatesi in differenti ordinamenti processuali»; 2) nell'ambito del processo tributario, impone il deposito della copia dell'appello presso la segreteria del giudice di primo grado soltanto nel caso della notificazione cosiddetta «diretta» del gravame (cioè effettuata a mezzo di plico raccomandato con avviso di ricevimento o mediante consegna all'ufficio del Ministero delle finanze o dell'ente locale) e non anche nel caso di notificazione effettuata tramite ufficiale giudiziario — caso in cui (sempre secondo il rimettente) né l'ufficiale giudiziario né l'appellante «sono onerati di comunicare l'avvenuta notifica alla segreteria della commissione provinciale» —, con conseguente ingiustificata disparità di trattamento di fattispecie omogenee;



che il rimettente, in forza del medesimo presupposto interpretativo, osserva altresì, quanto alla dedotta irragionevolezza, che la denunciata disposizione: *a)* commina la grave sanzione dell'inammissibilità dell'appello per l'omissione di un'attività processuale priva di qualsivoglia apprezzabile finalità, così violando il principio di proporzionalità della sanzione rispetto al bene o all'interesse alla cui tutela la norma è posta; *b)* proprio perché priva di una qualsiasi «ragion d'essere», omette di fissare un termine perentorio per il deposito della copia dell'appello presso la segreteria del giudice di primo grado; *c)* sancisce l'inammissibilità dell'appello in ragione non già del sopraggiunto disinteresse della parte al giudizio stesso — secondo quanto previsto dalle regole generali del processo —, ma della mera omissione di un adempimento privo «di utilità concreta o ipotetica», dal quale non è possibile desumere, data l'avvenuta attivazione del giudizio di gravame, alcuna volontà della parte di desistere dal processo;

che per il giudice *a quo*, infine — sempre sul presupposto che il menzionato deposito costituisca un incombente privo di qualsiasi ragion d'essere —, la disposizione censurata viola anche l'art. 24 Cost., perché la sanzione dell'inammissibilità dell'appello, prevista per il caso del mancato deposito della copia dell'atto di impugnazione, rappresenta un «impedimento all'esercizio del diritto di agire per la tutela dei propri diritti [...], difendendosi in ogni stato [...] e grado del procedimento»; diritto, questo, che non è circoscritto «a un generico diritto di accesso alla giurisdizione, ma si espande fino a ricomprendere il diritto alla sentenza»;

che, quanto alla rilevanza delle sollevate questioni, la Commissione tributaria regionale afferma che, per effetto della denunciata disposizione, l'appello di cui al giudizio principale dovrebbe essere dichiarato inammissibile;

che nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto, per infondatezza, di tutte le questioni;

che in particolare, secondo la difesa erariale, le questioni poste con riferimento alla violazione del principio di eguaglianza non sono fondate, perché: *a)* rientra nella discrezionalità del legislatore introdurre discipline differenziate nell'ambito dei diversi riti, sicché risulta legittima la differenza di disciplina tra l'appello «in sede di processo tributario rispetto a quello proposto in sede di processo civile»; *b)* anche nel processo tributario, nel caso di appello notificato a mezzo di ufficiale giudiziario, quest'ultimo è tenuto a dare immediato avviso scritto al cancelliere del giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata, ai sensi dell'art. 123, comma 1, delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, applicabile al processo tributario;

che, per l'Avvocatura generale dello Stato, anche le questioni poste con riferimento alla denunciata violazione del principio di ragionevolezza sono prive di fondamento, perché: *a)* la *ratio* della norma censurata è quella di consentire al giudice di primo grado «di acquisire tempestiva conoscenza dell'impugnazione prodotta ai fini della relativa annotazione, con conseguente impossibilità del rilascio di certificazioni di avvenuto passaggio in giudicato», e ciò anche prima della richiesta del fascicolo da parte del giudice del gravame; *b)* alla luce di tale finalità, non appare sproporzionata ed irragionevole la previsione della sanzione della inammissibilità dell'appello per il mancato deposito di copia del ricorso presso la cancelleria della Commissione tributaria provinciale;

che inoltre, ad avviso della difesa pubblica, è manifestamente infondata la questione posta in riferimento all'art. 24 Cost, perché «non si comprende come la previsione di un adempimento di semplice esecuzione (quale il deposito di un atto presso la segreteria del giudice di primo grado) possa costituire un ostacolo all'esercizio del diritto di azione e difesa».

Considerato che la Commissione tributaria regionale della Lombardia dubita, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, della legittimità del secondo periodo del comma 2 dell'art. 53 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'articolo 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) — periodo introdotto dal comma 7 dell'art. 3-*bis* del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dal comma 1 dell'art. 1 della legge 2 dicembre 2005, n. 248 —, il quale, nel disciplinare la proposizione dell'appello innanzi agli organi della giurisdizione tributaria, stabilisce che, «Ove il ricorso non sia notificato a mezzo di ufficiale giudiziario, l'appellante deve, a pena di inammissibilità, depositare copia dell'appello presso l'ufficio di segreteria della commissione tributaria che ha pronunciato la sentenza impugnata»;

che, al riguardo, il rimettente muove dal presupposto interpretativo che la disposizione censurata è priva di *ratio*, non identificabile neppure nell'esigenza di rendere nota alla segreteria del giudice di primo grado l'intervenuta proposizione dell'appello e di impedire, in tal modo, l'erroneo rilascio, con riferimento a sentenze di primo grado non ancora passate in giudicato, di certificati di passaggio in giudicato o di copie spedite in forma esecutiva;

che infatti, per il giudice rimettente, tale *ratio legis* deve essere esclusa, perché: *a)* l'indebita dichiarazione di esecutività sarebbe comunque revocabile; *b)* alla proposizione dell'appello potrebbe non seguire la rituale costituzione in giudizio dell'appellante, con conseguente passaggio in giudicato della sentenza impugnata; *c)* quando «il legislatore ha voluto evitare infondate declaratorie di esecutività ha dettato la regola generale che la impugnazione venga proposta



davanti al giudice *a quo* (art. 582, c. 1, c.p.p.)»; *d*) l'indicata esigenza di rendere nota alla segreteria del giudice di primo grado l'intervenuta proposizione dell'appello è già soddisfatta dall'obbligo, posto a carico della segreteria del giudice di appello dal comma 3 dell'art. 53 del d.lgs. n. 546 del 1992, di richiedere alla segreteria del giudice di primo grado, subito dopo il deposito del ricorso in appello, la trasmissione del fascicolo processuale con la copia autentica della sentenza impugnata;

che l'indicato presupposto interpretativo è alla base di tutte le dedotte violazioni dei parametri costituzionali evocati, in quanto l'affermata inesistenza di una *ratio* renderebbe la disciplina denunciata non solo ingiustificatamente difforme da altre norme processuali concernenti l'impugnazione di provvedimenti giudiziari, ma anche irragionevole e lesiva, proprio per la sua inutilità, del diritto di difesa;

che, in primo luogo, il rimettente denuncia la violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., perché la disposizione denunciata, essendo priva di *ratio*, creerebbe una non giustificata disparità di trattamento: *a*) rispetto all'omologa disciplina del processo civile, nella quale l'onere del deposito di copia dell'atto di impugnazione presso la cancelleria del giudice che ha pronunciato il provvedimento impugnato non è previsto né per l'appello né per il ricorso per cassazione; *b*) nell'ambito del processo tributario, tra coloro che notificano l'appello tramite ufficiale giudiziario — i quali non hanno l'onere di effettuare il menzionato deposito — e coloro che notificano l'appello «direttamente», ai sensi del comma 3 dell'art. 16 del d.lgs. n. 546 del 1992 (cioè a mezzo del servizio postale mediante spedizione dell'atto in plico senza busta raccomandato con avviso di ricevimento, ovvero con consegna all'ufficio del Ministero delle finanze o dell'ente locale), i quali, invece, incorrono nella sanzione dell'inammissibilità dell'appello, nel caso in cui non abbiano adempiuto l'onere del deposito;

che, in secondo luogo, il rimettente denuncia la violazione dell'art. 3 Cost. per contrasto con il principio di ragionevolezza, in quanto la disposizione censurata: *a*) prevede l'inammissibilità dell'appello quale conseguenza del mancato compimento di un'attività processuale priva di ogni utilità e finalità e, pertanto, stabilisce una sanzione processuale la cui gravità non è proporzionata «al bene o all'interesse alla cui tutela la norma è posta»; *b*) proprio perché priva di una qualsiasi «ragion d'essere», omette di fissare un termine perentorio per il deposito della copia dell'appello presso la segreteria del giudice di primo grado; *c*) fa derivare l'inammissibilità dell'appello da un comportamento omissivo dal quale non è possibile desumere, data l'avvenuta attivazione del giudizio di gravame, alcuna volontà della parte di desistere dal processo;

che il giudice *a quo* denuncia, in terzo luogo, la violazione dell'art. 24 Cost., sotto il profilo che la norma censurata, prevedendo l'inammissibilità dell'appello per il mancato assolvimento di un incumbente privo di qualsiasi utilità, costituirebbe impedimento all'esercizio del diritto della parte di agire per la tutela dei propri diritti e di ottenere una sentenza;

che le sollevate questioni sono manifestamente infondate;

che, innanzitutto, va rilevata l'erroneità del presupposto interpretativo da cui muove il rimettente, secondo cui la disposizione censurata sarebbe priva di *ratio*;

che, al riguardo, questa Corte ha già precisato che detta disposizione ha l'apprezzabile scopo di informare tempestivamente la segreteria del giudice di primo grado dell'appello notificato senza il tramite dell'ufficiale giudiziario e, quindi, di impedire l'erronea attestazione del passaggio in giudicato della sentenza della Commissione tributaria provinciale (sentenza n. 321 del 2009);

che, contrariamente a quanto opinato dalla Commissione rimettente, tale finalità non è soddisfatta dall'obbligo, posto a carico della segreteria del giudice di appello dall'art. 53, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992, di richiedere alla segreteria presso il giudice di primo grado la trasmissione del fascicolo processuale con la copia autentica della sentenza impugnata, «subito dopo il deposito del ricorso in appello»;

che, infatti, la suddetta richiesta viene avanzata dalla segreteria del giudice di appello solo «dopo» la costituzione in giudizio dell'appellante e, pertanto, non consente alla segreteria del giudice di primo grado di avere tempestiva notizia della proposizione dell'appello, considerando anche il tempo necessario a che essa pervenga alla segreteria della Commissione tributaria provinciale;

che, di conseguenza, tale richiesta «non è [...] idonea ad evitare il rischio di una erronea attestazione del passaggio in giudicato della sentenza di primo grado, limitandosi essa a consentire al giudice di secondo grado di ottenere la disponibilità del fascicolo in tempo utile per la trattazione della causa in appello» (citata sentenza n. 321 del 2009);

che l'applicabilità della disposizione censurata ai soli casi in cui la notificazione dell'appello non avvenga per il tramite dell'ufficiale giudiziario trova, poi, adeguata giustificazione nel fatto che, nei casi in cui la notificazione sia invece effettuata mediante ufficiale giudiziario, la tempestiva notizia della proposizione dell'appello è fornita alla segreteria del giudice di primo grado dallo stesso ufficiale giudiziario;



che, in proposito, l'art. 123 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile — applicabile al processo tributario in virtù del generale richiamo alle norme del codice di procedura civile, effettuato dal comma 2 dell'art. 1 del d.lgs. n. 546 del 1992 — stabilisce che «L'ufficiale giudiziario che ha notificato un atto d'impugnazione deve darne immediatamente avviso scritto al cancelliere del giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata»;

che la facoltà di notificare l'appello «direttamente», ai sensi del comma 3 dell'art. 16 del d.lgs. n. 546 del 1992, rappresenta una caratteristica propria del processo tributario, introdotta dal legislatore in tale settore per ragioni di speditezza e semplificazione processuale, la quale non ha corrispondenza nel processo civile ordinario e, pertanto, giustifica una specifica disciplina, anche all'indicato fine di soddisfare l'esigenza di rendere la segreteria del giudice di primo grado tempestivamente informata della proposizione dell'impugnazione notificata con tali modalità;

che, inoltre, è agevole rilevare che: a) la denunciata disposizione, come già osservato, è diretta a ridurre il rischio del rilascio di erronee attestazioni di passaggio in giudicato delle sentenze delle Commissioni tributarie provinciali; b) tale rischio non è affatto escluso o ridotto dalla possibilità di revocare successivamente l'erronea attestazione del passaggio in giudicato della sentenza; c) l'inammissibilità dell'appello per mancata o tardiva costituzione in giudizio dell'appellante (ai sensi degli artt. 53, comma 2, primo periodo, e 22, commi 1, 2 e 3, del d.lgs. n. 546 del 1992) può sempre essere dimostrata dall'interessato quando richieda l'attestazione del passaggio in giudicato della sentenza di primo grado per la quale sia stato effettuato il deposito di cui alla disposizione censurata;

che una diversa disciplina legislativa sul punto, pur essendo astrattamente possibile, non sarebbe necessariamente più razionale di quella censurata né, comunque, sarebbe costituzionalmente obbligata;

che da tali rilievi circa la sussistenza di un'apprezzabile *ratio* della disposizione scrutinata discende la manifesta infondatezza di tutte le censure prospettate dal rimettente;

che, più in particolare, in ordine al dedotto contrasto con il principio di eguaglianza, il rimettente, nel denunciare un'ingiustificata diversità di trattamento tra processo civile e processo tributario, omette di considerare sia che il legislatore ha ampia discrezionalità nel conformare istituti e discipline processuali, nel limite (nella specie non superato) della non arbitrarietà e ragionevolezza (*ex plurimis*, sentenze n. 237 del 2007 e n. 341 del 2006; ordinanze n. 405 e n. 376 del 2007, n. 101 del 2006), sia che la peculiare facoltà di notificare l'appello «direttamente», ai sensi del comma 3 dell'art. 16 del d.lgs. n. 546 del 1992, propria del processo tributario rispetto a quello civile, giustifica la peculiarità della disciplina oggetto del presente giudizio;

che, in ordine alla dedotta disparità di trattamento, all'interno del processo tributario, tra le notificazioni dell'appello effettuate con il tramite dell'ufficiale giudiziario e quelle effettuate senza tale tramite, il rimettente omette di considerare che la diversità di disciplina trova adeguata giustificazione nella sopra indicata esigenza di fornire all'ufficio della segreteria del giudice di primo grado, nel caso di notificazione «diretta» dell'appello, le stesse informazioni che l'ufficiale giudiziario è obbligato a fornire a tale ufficio, in applicazione del citato art. 123 disp. att. cod. proc. civ., nel caso di notificazione dell'appello effettuata per suo tramite;

che, in ordine alla dedotta irragionevolezza della disciplina per l'asserita mancata previsione, da parte del legislatore, di un termine perentorio per il deposito nella segreteria della Commissione tributaria provinciale della copia dell'appello notificato «direttamente», deve ribadirsi (sentenza n. 321 del 2009) che, alla luce della sopra ricordata *ratio* di fornire alla segreteria del giudice di primo grado una tempestiva e documentata notizia della proposizione dell'appello, un termine perentorio per il deposito è sicuramente ricavabile, in via interpretativa, dal complesso delle norme in materia di impugnazione davanti alle Commissioni tributarie e che tale termine non può che identificarsi con quello stabilito per la costituzione in giudizio dell'appellante, ai sensi degli artt. 53, comma 2, e 22, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 546 del 1992 (deposito del ricorso in appello presso la segreteria della Commissione tributaria regionale entro trenta giorni dalla proposizione dell'appello stesso);

che, in ordine alla dedotta irragionevolezza della disciplina per la previsione dell'inammissibilità dell'appello, quale sanzione per un comportamento omissivo asseritamente irrilevante dal punto di vista processuale e non indicativo della volontà della parte di «desistere dal processo», va obiettato che, in considerazione dell'individuata *ratio* di garantire uno spedito e corretto svolgimento del processo, tale sanzione, da un lato, risulta adeguata alla necessità di indurre l'appellante ad adempiere al richiesto onere di depositare copia dell'appello notificato «direttamente» e, dall'altro, consegue al mancato oggettivo assolvimento di tale onere, a nulla rilevando la volontà dell'appellante;

che infine, in ordine alla dedotta violazione dell'art. 24 Cost. sotto il profilo del pregiudizio al diritto di azione, l'accertata ragionevole funzione della norma censurata esclude che la sua applicazione ponga oneri o modalità tali da rendere estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento di attività processuale (con riferimento ad analoghe fattispecie, *ex plurimis*, sentenze n. 63 del 1977, n. 214 del 1974, n. 47 del 1964 e n. 113 del 1963).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'articolo 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) — periodo introdotto dal comma 7 dell'art. 3-bis del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dal comma 1 dell'art. 1 della legge 2 dicembre 2005, n. 248 —, sollevate, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, dalla Commissione tributaria regionale della Lombardia con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2010.

Il Presidente: DE SERVIO

Il redattore: GALLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'11 febbraio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0115

N. 44

Sentenza 8 - 11 febbraio 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Regione Puglia - Farmaci inibitori della pompa protonica - Modalità di prescrizione e regime di rimborsabilità - Preliminare delimitazione dell'oggetto del giudizio.

- Legge della Regione Puglia 28 dicembre 2006, n. 39, art. 12, comma 1, lettera a).
- Costituzione, artt. 24, 113 e 117, secondo comma, lett. m), e terzo.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Oggetto del giudizio - Censure proposte esclusivamente dalla parte privata nel giudizio *a quo* e non anche dal giudice rimettente - Inammissibilità.

Sanità pubblica - Regione Puglia - Farmaci inibitori della pompa protonica - Modalità di prescrizione e regime di rimborsabilità - Ritenuta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. - Censura priva di motivazione - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Puglia 28 dicembre 2006, n. 39, art. 12, comma 1, lettera a).
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

Sanità pubblica - Regione Puglia - Farmaci inibitori della pompa protonica - Esercizio del potere regionale di riduzione della rimborsabilità dei farmaci mediante legge, anziché con provvedimento amministrativo - Illegittimo esercizio del potere legislativo da parte della Regione nella materia dei livelli essenziali delle prestazioni, di competenza esclusiva dello Stato - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle questioni ulteriori.

- Legge della Regione Puglia 28 dicembre 2006, n. 39, art. 12, comma 1, lettera a).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. m); (artt. 24 e 113); art. 6, commi 1 e 2, del d.l. 18 settembre 2001, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2001, n. 405.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2006 n. 39 (Norme relative all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2007), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia con sei ordinanze del 22 gennaio 2009 rispettivamente iscritte ai nn. da 121 a 126 del registro ordinanze 2009 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2009.

Visti gli atti di costituzione della Janssen Cilag s.p.a., della Bracco s.p.a. ed altra e della Regione Puglia;

Udito nell'udienza pubblica del 12 gennaio 2010 e nella Camera di consiglio del 13 gennaio 2010 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi gli avvocati Antonio Romei per la Janssen Cilag s.p.a, Giuseppe Franco Ferrari per la Bracco s.p.a. ed altra e Maria Petrocelli per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

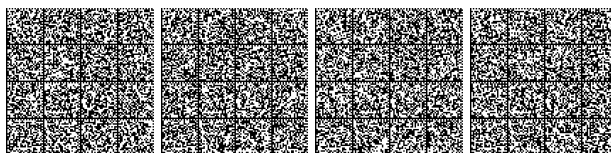
1. — Con sei ordinanze di analogo tenore (r.o. da 121 a 126 del 2009) il Tribunale amministrativo per la Regione Puglia ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, (*recte*: art. 12, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2006, n. 39 (Norme relative all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2007), in riferimento agli artt. 24, 113 e 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, della Costituzione.

2. — Il rimettente premette di essere stato investito dei ricorsi proposti da imprese farmaceutiche avverso atti della giunta regionale e dell'assessorato alle politiche della salute, concernenti le «modalità prescrittive» dei farmaci inibitori della pompa protonica.

Tali atti, in quanto meramente applicativi di misure «già compiutamente individuate» dall'impugnato art. 12, comma 1, della legge regionale n. 39 del 2006, renderebbero rilevanti i dubbi di costituzionalità prospettati dalla parte privata, che investono tale disciplina normativa. Infatti, l'impugnato art. 12, comma 1, stabilisce che «ai fini della razionalizzazione dell'assistenza farmaceutica, sia territoriale che ospedaliera, sono adottate» molteplici iniziative relative alla «prescrizione dei farmaci compresi nella categoria ATC AO2BC – inibitori della pompa protonica».

In particolare, i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta, nella loro normale pratica assistenziale, possono effettuare prescrizioni di farmaci di questo tipo a costi superiori al prezzo minimo di riferimento per la dose giornaliera (calcolato in euro 0,90) senza che il paziente sia tenuto a pagare la differenza di prezzo, solo in caso di intolleranza, insufficiente risposta clinica o possibili interazioni farmacologiche, e dovendo dare giustificazione di tale diversa scelta terapeutica nella scheda sanitaria individuale del paziente (punti 1, 2, 5).

Al tempo stesso, i medici ospedalieri e i medici specialisti ambulatoriali esterni e interni sono tenuti, nella proposta di prescrizione, a indicare i farmaci il cui prezzo al pubblico non sia superiore al prezzo minimo di riferimento per la dose giornaliera. In caso contrario, devono predisporre un opportuno piano terapeutico, sul modello predisposto dalla Regione. Tale piano terapeutico deve comunque essere condiviso dal medico di medicina generale. Altrimenti il paziente deve pagare la differenza di prezzo (punto 3).



Invece, i «medici della continuità assistenziale» non possono che prescrivere i farmaci al prezzo minimo di riferimento (punto 7).

Inoltre i farmacisti devono richiedere la differenza tra il prezzo di riferimento e quello del farmaco dispensato per la prescrizione di questi farmaci, il cui prezzo supera quello di riferimento e per la quale sulla ricetta non è contrassegnata la specifica nota regionale di eventuale deroga (punti 4 e 6).

Nella disposizione impugnata vengono infine previste diverse forme di controlli amministrativi sulla fornitura e sulle prescrizioni di questi particolari farmaci (punti 8, 9.1 e 9.2).

Il rimettente, riproducendo letteralmente i primi sei numeri della lettera *a*) del comma 1 dell'impugnato art.12, incentra il proprio dubbio di costituzionalità sulla disciplina di rimborsabilità dei farmaci inibitori della pompa protonica, che sarebbe stata adottata dalla Regione Puglia con la censurata «legge provvedimento», anziché con «provvedimento amministrativo», come prescrive invece l'art. 6 del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347 (Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria), convertito dalla legge 16 novembre 2001, n. 405.

Il TAR ricorda, a tale proposito, che la giurisprudenza di questa Corte avrebbe già affermato l'esclusiva competenza statale in materia: in particolare, con la sentenza n. 271 del 2008 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Regione Liguria 3 aprile 2007, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria. Legge finanziaria 2007), poiché con essa si era esclusa la piena rimborsabilità dei farmaci inibitori della pompa protonica direttamente ad opera della legge, anziché per mezzo di un provvedimento amministrativo.

Tale provvedimento sarebbe stato invece richiesto dall'art. 6, comma 2, del decreto-legge n. 347 del 2001 nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., anche per assicurare la possibilità di ricorrere agli ordinari strumenti di tutela giurisdizionale, con immediatezza di risposta da parte del giudice competente a conoscere della legittimità dell'atto amministrativo.

Allo stesso modo, secondo il giudice *a quo*, la norma impugnata violerebbe gli artt. 24, 113, 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma Cost. «nella parte in cui l'adozione di una legge-provvedimento comporta una restrizione della tutela ordinariamente assicurata dal giudice competente a valutare la legittimità del provvedimento amministrativo, imposto dall'art. 6 del decreto-legge n. 347 del 2001».

3. — La società Janssen Cilag s.p.a., già parte ricorrente nel giudizio principale di cui alla ordinanza n. 121 del 2009, si è costituita nel presente giudizio incidentale, chiedendo l'accoglimento della questione.

La parte privata osserva che il «fine ultimo» della disposizione impugnata consisterebbe nel «limitare la prescrizione» dei farmaci inibitori della pompa protonica ed il conseguente rimborso da parte del S.S.N. ai soli tra essi il cui costo non superi il limite indicato dalla norma stessa, nonostante detti farmaci abbiano carattere essenziale e siano perciò da ritenersi interamente rimborsabili.

Tale previsione violerebbe gli artt. 2, 3, 5, 16, 53, 97 e 120 Cost. «in connessione con gli artt. 32 e 117 Cost.», per le ragioni esposte dal rimettente.

In particolare, la Regione Puglia non avrebbe potuto con legge derogare al regime di piena rimborsabilità dei farmaci, «in assenza di autorizzazione o valutazione preventiva da parte dell'AIFA». Tale valutazione preventiva, secondo la parte, avrebbe peraltro potuto sopraggiungere solo entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 347 del 2001, posto che, in seguito, un siffatto potere sarebbe divenuto incompatibile con la normativa vigente in punto di rimborsabilità dei farmaci da parte del S.S.N.

Né sarebbe possibile ravvisare gli estremi della «valutazione preventiva» nel parere della Commissione consultiva tecnico scientifica dell'AIFA reso il 20 febbraio 2007, giacché esso sarebbe «atto endoprocedimentale, privo di rilevanza esterna».

Infine, l'art. 6, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 347 del 2001, confermerebbe ulteriormente che non vi è alcuna competenza regionale «a decidere in ordine alla rimborsabilità dei farmaci».

4. — Le società Bracco s.p.a. e AstraZeneca s.p.a., già parti ricorrenti rispettivamente nei giudizi principali di cui alle ordinanze n. 125 del 2009 e n. 126 del 2009, si sono a loro volta costituite nel presente giudizio incidentale, con memorie di analogo tenore, chiedendo l'accoglimento della questione.

Nel merito, le parti private contestano, quanto ai presupposti sui quali riposa la disposizione oggetto di censura, la competenza della Regione Puglia ad escludere, sia pure parzialmente, dal regime di rimborsabilità assicurato a livello nazionale alcuni farmaci classificati dall'Agenzia italiana del farmaco in fascia A e che, come tali, rientrano tra i livelli essenziali di assistenza, con conseguente violazione dell'art. 117 Cost. Infatti, secondo la difesa delle parti private, l'art. 117 Cost. non ammetterebbe alcuna regolazione regionale differenziata quanto ai livelli essenziali di assistenza, giacché la discrezionalità di cui dispongono le Regioni potrebbe esprimersi sul piano meramente organizzativo.



Né l'art. 6, comma 2, del decreto-legge n. 347 del 2001 potrebbe giustificare il contestato intervento legislativo regionale, dal momento che la possibilità di escludere, in tutto o in parte, la rimborsabilità è circoscritta «ai farmaci di cui al comma 1», vale a dire a quelli aventi un ruolo non essenziale o sovrapponibili, di ciò si avrebbe conferma dal comma 2-bis della medesima disposizione normativa.

Nel caso di specie, l'AIFA non avrebbe ratificato le misure limitative disposte dalla Regione Puglia, giacché la legge impugnata è antecedente al parere reso il 20 febbraio 2007 dalla Commissione consultiva tecnico-scientifica, e giacché la stessa commissione avrebbe in questa sede riconosciuto la necessità di un provvedimento del direttore generale dell'agenzia (all'epoca ancora mancante), allo scopo di garantire l'indefettibile uniformità a livello nazionale del regime di rimborsabilità dei farmaci inibitori della pompa protonica.

In definitiva, nel settore farmaceutico la legislazione nazionale, come si evincerebbe dalla stessa giurisprudenza costituzionale ed amministrativa, rifletterebe l'esigenza di una disciplina necessariamente uniforme, potendo le regioni semmai «implementare i livelli essenziali con la previsione di ulteriori prestazioni e servizi», ma giammai ridurli.

Né varrebbe a legittimare la contestata determinazione legislativa la circostanza che la Regione Puglia abbia inteso incidere sul regime della rimborsabilità per ragioni di contenimento della spesa pubblica, poiché il legislatore regionale non sarebbe legittimato a modificare il contenuto e l'estensione di tali livelli a seconda del disavanzo registrato e delle esigenze di ripiano dello stesso. Spetterebbe, al contrario, all'AIFA il compito di monitorare il consumo e la spesa farmaceutica e di intervenire su quest'ultima in caso di superamento del tetto di spesa.

In definitiva, secondo le parti private, la disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima, poiché assunta con legge, anziché con provvedimento amministrativo, in assenza della previa valutazione spettante all'AIFA, ovvero di una successiva ratifica, e poiché connotata da un contenuto «restrittivo».

Quanto alla violazione degli artt. 24 e 113 Cost., le parti, premesso che la disposizione impugnata avrebbe carattere provvedimentale, lamentano che essa avrebbe la finalità di «restringere e limitare la tutela giurisdizionale garantita al cittadino», poiché il giudizio incidentale di legittimità costituzionale non offrirebbe le medesime forme di tutela che può assicurare, invece, il sindacato del giudice sul provvedimento amministrativo.

Il ricorso ad una disposizione di legge, anziché all'atto amministrativo, sarebbe perciò lesivo del diritto di difesa.

5. — Nel procedimento di cui alla ordinanza n. 126 del 2009 si è costituita altresì la Regione Puglia, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile, ovvero, in subordine, infondata.

La Regione affronta direttamente il merito della censura proposta dal rimettente, osservando che la disposizione impugnata ha lo scopo di contenere la spesa farmaceutica nei limiti del 13% della spesa sanitaria complessiva, in linea con quanto previsto dall'art. 5 del decreto-legge n. 347 del 2001.

Tale misura rientrerebbe a pieno titolo nella sfera di competenza regionale, giacché non si sovrapporrebbe all'azione dell'AIFA, ma anzi vi darebbe «conferma»: infatti, con parere del 20 febbraio 2007 della Commissione consultiva tecnico-scientifica e con successiva delibera del Consiglio di amministrazione n. 13 del 2007, l'AIFA avrebbe consentito deroghe alla piena rimborsabilità dei farmaci inibitori di pompa protonica. Né «rileva il fatto che la Regione Puglia abbia esercitato i propri poteri a mezzo di legge regionale, anziché operare in via amministrativa» poiché l'art. 6, comma 2, del decreto-legge n. 347 del 2001 «non esclude, anzi, al contrario, presuppone che l'intervento medesimo possa darsi anche con atto legislativo».

6. — Nell'imminenza dell'udienza pubblica, la società AstraZeneca s.p.a. ha depositato memoria, insistendo sulle conclusioni già formulate.

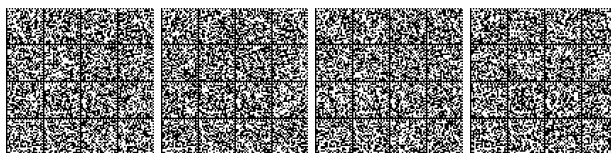
La parte privata contesta, anzitutto, il rilievo della difesa regionale, secondo cui la norma impugnata sarebbe stata adottata in attuazione della vigente normativa statale.

Infatti, la Regione avrebbe legiferato «senza attendere la previa eventuale attivazione del potere previsto dall'art. 6, comma 1, del decreto-legge n. 347 del 2001 da parte dell'AIFA».

Né sarebbe invocabile il parere reso in data 20 febbraio 2007, poiché esso non sarebbe stato recepito «in un provvedimento AIFA regolarmente registrato dalla corte dei conti e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*».

In ogni caso, si ribadisce che il «provvedimento» non avrebbe potuto essere adottato con atto legislativo.

A propria volta la società Janssen Cilag s.p.a. ha depositato memoria, con la quale ha riproposto in forma sintetizzata i rilievi di incostituzionalità già svolti, concludendo nuovamente per l'accoglimento della questione.



Considerato in diritto

1. — Con sei ordinanze di analogo tenore (r.o. da 121 a 126 del 2009) il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1 (*recte*: art. 12, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2006, n. 39 (Norme relative all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2007), in riferimento agli artt. 24, 113 e 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, della Costituzione.

Il giudice *a quo* è investito di ricorsi promossi avverso gli atti amministrativi con cui la Regione ha dato attuazione alla disposizione impugnata; con quest'ultima si impartiscono direttive ai medici, ove essi intendano prescrivere al paziente farmaci inibitori della pompa protonica, tali da rendere, di regola e salvo particolari eccezioni, rimborsabile da parte del Servizio sanitario nazionale il solo «prezzo minimo di riferimento calcolato in euro 0,90» per dose giornaliera.

Il giudice rimettente incentra appunto il proprio dubbio di costituzionalità sulla disciplina di rimborsabilità dei farmaci inibitori della pompa protonica adottata dalla Regione Puglia con la censurata «legge provvedimento», anziché tramite il «provvedimento amministrativo», di cui all'art. 6, comma 2, del decreto-legge n. 347 del 2001.

Tale ultima disposizione, infatti, consente «con provvedimento amministrativo della regione» di escludere totalmente o parzialmente la rimborsabilità dei farmaci che siano stati preventivamente selezionati, a tale scopo, dalla Commissione unica del farmaco, cui è oggi subentrata, per tale competenza, la Commissione consultiva tecnico-scientifica dell'AIFA, ai sensi del precedente comma 1.

Il TAR ricorda, a tale proposito, che la giurisprudenza di questa Corte avrebbe già affermato in un caso analogo (sentenza n. 271 del 2008) l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa regionale con la quale si era esclusa la piena rimborsabilità dei farmaci inibitori della pompa protonica, anziché per mezzo di un provvedimento amministrativo, con conseguente lesione della competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

Analogamente, secondo il giudice *a quo*, la norma ora impugnata violerebbe gli artt. 24, 113, 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma Cost.

2. — In considerazione della identità della materia e dei profili di illegittimità costituzionale prospettati, le questioni possono essere riunite per essere decise con un'unica pronuncia.

3. — In via preliminare va rilevato che tutte le ordinanze sollevano questione di legittimità costituzionale «dell'art. 12, comma 1, della legge regionale Puglia 28 dicembre 2006, n. 39», disposizione che si compone di numerose previsioni normative, prive di omogeneità. Tuttavia, le motivazioni addotte dal rimettente si riferiscono esclusivamente a quanto disciplinato nella sola lettera *a*) del comma 1, in relazione al regime di rimborsabilità dei farmaci c.d. IPP (inibitori della pompa protonica).

Ciò permette di delimitare l'oggetto del presente giudizio alla sola lettera *a*) del comma 1 dell'impugnato art. 12, con riguardo a tutti i punti (da 1 a 9.2) di cui esso si compone, in ragione dell'intima connessione che li lega reciprocamente.

4. — L'oggetto del giudizio incidentale è determinato dalla sola ordinanza di rimessione, sicché sono inammissibili le censure proposte esclusivamente dalla parte privata Janssen Cilag s.p.a., con riguardo agli artt. 2, 3, 5, 16, 53, 32, 97 e 120 Cost. (sentenza n. 94 del 2009 e sentenza n. 362 del 2008).

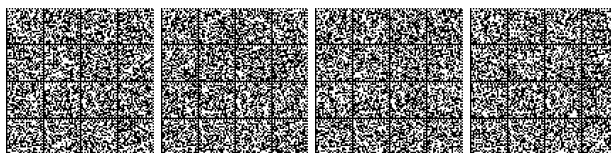
Inammissibile è altresì la doglianza formulata dal rimettente con riguardo all'art. 117, terzo comma, Cost., posto che essa è del tutto priva di motivazione (da ultimo, ord. n. 122 del 2009).

5. — Questa Corte con la recente sentenza n. 271 del 2008 ha proceduto ad una sistematica ricostruzione del quadro normativo esistente nel medesimo settore sul quale incide il presente giudizio.

I fondamentali punti di arrivo di quella sentenza, tuttora pienamente validi, possono essere individuati in quattro passaggi argomentativi: in primo luogo, «l'erogazione di farmaci rientra nei livelli essenziali di assistenza (L.E.A.) il cui godimento è assicurato a tutti in condizioni di eguaglianza sul territorio nazionale». Si opera pertanto in un ambito di esclusiva competenza statale.

In secondo luogo, la vigente legislazione statale «assicura a tutti la totale rimborsabilità dei farmaci collocati in classe A del prontuario farmaceutico, ma aggiunge (art. 6, comma 1, del decreto-legge n. 347 del 2001) che, entro tale categoria, la comprovata equivalenza terapeutica dei farmaci consente, nelle forme ivi previste, che possa essere esclusa in modo totale o parziale la rimborsabilità dei medicinali più onerosi per le finanze pubbliche alle condizioni fissate dallo stesso legislatore statale». In quest'ambito, si prevede che la Commissione unica del farmaco, ora sostituita dalla Commissione consultiva tecnico-scientifica dell'AIFA, possa individuare «i farmaci che, in relazione al loro ruolo non essenziale, alla presenza fra i medicinali concedibili di prodotti aventi attività terapeutica sovrapponibile secondo il criterio delle categorie terapeutiche omogenee, possono essere totalmente o parzialmente esclusi dalla rimborsabilità».

In terzo luogo, il comma 2 dell'art. 6 del decreto-legge n. 347 del 2001 prevede espressamente che in questo caso «la totale o parziale esclusione della rimborsabilità dei farmaci di cui al comma 1 è disposta anche con provvedimento ammini-



strativo della regione, tenuto conto dell'andamento della propria spesa farmaceutica rispetto al tetto di spesa programmato». Pertanto il legislatore nazionale «non esclude che, nell'ambito dei LEA, che pure hanno una generale finalizzazione di tipo egualitario, una regione possa differenziare per il suo territorio il livello di rimborsabilità dei farmaci, purché la eventuale determinazione amministrativa regionale sia preceduta dal procedimento individuato nel primo comma dell'art. 6 del decreto-legge n. 347 del 2001 e la Regione operi al fine del contenimento della propria spesa farmaceutica».

In quarto luogo, infine, operandosi in una materia riservata in via esclusiva al legislatore statale, la regione non può derogare né alle procedure, né alle forme prescritte dal legislatore nazionale.

6. — L'applicazione di questi principi al caso posto dalle odierne ordinanze di rimessione rende evidente la fondatezza della censura di costituzionalità dell'impugnato art. 12, comma 1, lettera a), per lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Questo a prescindere dalla errata qualificazione da parte del giudice rimettente della norma impugnata come legge-provvedimento, che urta palesemente con il contenuto normativo e non provvedimentale della disposizione. Ad essere direttamente censurato in questa sede, infatti, non è il contenuto della disposizione impugnata, ma la forma di legge che essa riveste, in un ambito espressamente riservato dal legislatore nazionale ai soli provvedimenti amministrativi della regione. In altri termini, è costituzionalmente illegittimo l'esercizio del potere legislativo da parte di una regione in una materia di esclusiva competenza del legislatore statale, in presenza di una disposizione posta da quest'ultimo che permette un intervento regionale solo a certe condizioni e per mezzo di un provvedimento amministrativo.

Una volta soddisfatte tali forme e condizioni, invece, questa Corte non può che ribadire che deve ritenersi consentito, alla stregua della vigente legislazione, un intervento regionale che riduca totalmente o parzialmente la rimborsabilità.

Nel caso di specie, invece, la disposizione censurata è illegittima sotto un duplice profilo.

In primo luogo, e con valore assorbente di ogni altra censura, la regione ha esercitato i propri poteri in materia mediante una disposizione legislativa, in palese contrasto con la vincolante prescrizione del legislatore statale, titolare in materia di un esclusivo potere legislativo, la quale impone che l'intervento regionale possa avvenire solo tramite un apposito provvedimento amministrativo.

In secondo luogo, si può altresì rilevare, nonostante il silenzio sul punto del rimettente e per mera completezza, che la regione è intervenuta, adottando la norma censurata prima che l'AIFA, con parere del 20 febbraio 2007 e successivamente con delibera del 19 aprile 2007, optasse per la parziale rimborsabilità dei farmaci inibitori della pompa protonica, legittimando anche le regioni ad intervenire in materia. Ciò nonostante che l'art. 6, comma 2-bis, del decreto-legge n. 347 del 2001, aggiunto ad opera del comma 5-bis dell'art. 5 del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 legge 29 novembre 2007, n. 222, dichiara «nulli i provvedimenti regionali di cui al comma 2, assunti in difformità da quanto deliberato, ai sensi del comma 1 dalla Commissione unica del farmaco o, successivamente alla costituzione dell'AIFA, dalla Commissione tecnico scientifica di tale Agenzia».

7. — Resta assorbita ogni ulteriore censura dedotta dal giudice *a quo*.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera a), della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2006, n. 39 (Norme relative all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2007).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2010.

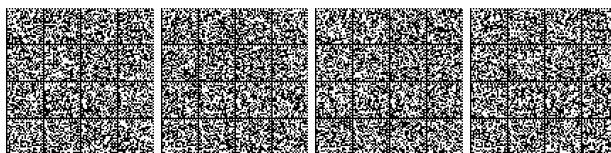
Presidente: AMIRANTE

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'11 febbraio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 45

Sentenza 8 - 12 febbraio 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alle leggi provinciali n. 26 del 1993, n. 6 del 1999, n. 1 del 2008 e n. 10 del 2008 - Ricorso del Governo – Eccezione di inammissibilità e difetto di interesse della Provincia - Reiezione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, artt. 1, nella parte in cui sostituisce l'art. 1, commi 1, 2, 4, 6 e 7, della legge della Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1993, n. 26; 2; 3; 4, nella parte in cui sostituisce l'art. 2, comma 2, della legge provinciale n. 26 del 1993; 5; 6; 10; 15; 16, comma 1, lettera c); 17, nella parte in cui introduce l'art. 13-bis, commi 1, 2, lettere b), c), e), f), i), j), k), l), m), n), o), p), q), r), s), e 3, della medesima legge provinciale n. 26 del 1993; 18, comma 1, lettera a); 20; 22, nella parte in cui, al comma 1, lettere c), d) ed e), nel modificare l'art. 20 della legge provinciale n. 26 del 1993, sostituisce i commi 5 e 8 ed introduce i commi 12-bis e 12-ter del medesimo art. 20; 23; 24, nella parte in cui sostituisce l'art. 22, comma 3, della medesima legge provinciale n. 26 del 1993; da 25 a 32; 33, comma 1, lettera a); da 34 a 44; 45, comma 1, lettera a); 46; 47; 48; 53; da 55 a 74; da 79 a 95; da 97 a 108; 110; 111, commi 1 e 2; 112, comma 2; legge della Provincia autonoma di Trento 12 settembre 2008, n. 16, art. 29, commi 2 (che ha inserito nell'art. 111 della legge provinciale n. 10 del 2008 i commi 1-bis e 1-ter), e 3 (che ha modificato il comma 2 dell'art. 112 della legge provinciale n. 10 del 2008).
- Costituzione, artt. 11, 117, primo e secondo comma, lettere e), l), ed m); Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alle leggi provinciali n. 26 del 1993, n. 6 del 1999, n. 1 del 2008 e n. 10 del 2008 - Ricorso del Governo – Preliminare individuazione delle disposizioni statutarie quali parametri applicabili e dei limiti all'esercizio delle competenze provinciali.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, artt. 1, nella parte in cui sostituisce l'art. 1, commi 1, 2, 4, 6 e 7, della legge della Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1993, n. 26; 2; 3; 4, nella parte in cui sostituisce l'art. 2, comma 2, della legge provinciale n. 26 del 1993; 5; 6; 10; 15; 16, comma 1, lettera c); 17, nella parte in cui introduce l'art. 13-bis, commi 1, 2, lettere b), c), e), f), i), j), k), l), m), n), o), p), q), r), s), e 3, della medesima legge provinciale n. 26 del 1993; 18, comma 1, lettera a); 20; 22, nella parte in cui, al comma 1, lettere c), d) ed e), nel modificare l'art. 20 della legge provinciale n. 26 del 1993, sostituisce i commi 5 e 8 ed introduce i commi 12-bis e 12-ter del medesimo art. 20; 23; 24, nella parte in cui sostituisce l'art. 22, comma 3, della medesima legge provinciale n. 26 del 1993; da 25 a 32; 33, comma 1, lettera a); da 34 a 44; 45, comma 1, lettera a); 46; 47; 48; 53; da 55 a 74; da 79 a 95; da 97 a 108; 110; 111, commi 1 e 2; 112, comma 2; legge della Provincia autonoma di Trento 12 settembre 2008, n. 16, art. 29, commi 2 (che ha inserito nell'art. 111 della legge provinciale n. 10 del 2008 i commi 1-bis e 1-ter), e 3 (che ha modificato il comma 2 dell'art. 112 della legge provinciale n. 10 del 2008).
- Costituzione, artt. 11, 117, primo e secondo comma, lettere e), l), ed m); Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici - Ricorso del Governo – Lamentata lesione di competenze esclusive statali – Formulazione generica delle censure – Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, artt. 1, nella parte in cui sostituisce l'art. 1, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1993, n. 26; 5; 10; 15; 16, comma 1, lettera c); 17, nella parte in cui introduce l'art. 13-bis, commi 1, 2, lettere b), c), e), f), i), j), k), l), m), n), o), p), q), r), s), e 3, della medesima legge provinciale n. 26 del 1993; 18, comma 1, lettera a); 22, nella parte in cui, al comma 1, lettere c), d) ed e), nel modificare l'art. 20 della legge provinciale n. 26 del 1993, sostituisce i commi 5 e 8 ed introduce i commi 12-bis e 12-ter del medesimo art. 20; 23; 24, nella parte in cui sostituisce l'art. 22, comma 3, della medesima legge provinciale n. 26 del 1993; da 25 a 32; 33, comma 1, lettera a); 34, che sostituisce l'art. 31 della legge provinciale n. 26 del 1993, limitatamente ai commi 2 e 3 del suddetto art. 31; 36; da 38 a 44; 45, comma 1, lettera a); da 46 a 48; 53; da 55 a 74; da 79 a 85; da 87 a 89; da 91 a 95; 97; 98; da 100 a 108; 112, comma 2.
- Costituzione, artt. 11, 117, primo e secondo comma, lettere e), l), ed m); Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma.



Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Interventi eseguiti direttamente da privati a scomputo di contributi connessi ad atti abilitanti all’attività edilizia o conseguenti agli obblighi derivanti da convenzioni di lottizzazioni – Omessa previsione dell’applicabilità delle norme di garanzia che disciplinano le procedure di gara - Violazione dei limiti statutari per contrasto con i principi dettati dal Codice degli appalti in attuazione della normativa comunitaria a tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 1, nella parte in cui sostituisce l’art. 1, comma 6, della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 32, comma 1, lett. g), e 55.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Applicazione delle regole a tutela della concorrenza solo per i contratti di sponsorizzazione relativi ad opere o lavori pubblici di cui all’allegato I del Codice degli appalti e non anche per le forniture ed i servizi di cui allegato II - Violazione dei limiti statutari per contrasto con i principi dettati dal Codice degli appalti in attuazione della normativa comunitaria a tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 1, nella parte in cui sostituisce l’art. 1, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1993, n. 26.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 26 e allegato II; direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004, allegato I (corrispondente all’allegato I del Codice degli appalti).

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Estensione dell’applicazione dell’intera legge provinciale anche ai lavori eseguiti da soggetti diversi dalle amministrazioni aggiudicatrici finanziate dalla Provincia – Applicazione condizionata all’esistenza di progetti di importo complessivo pari a tre milioni di euro - Violazione dei limiti statutari per contrasto con i principi dettati dal Codice degli appalti in attuazione della normativa comunitaria a tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 4, nella parte in cui sostituisce l’art. 2, comma 2, della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 32.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Invito alla procedura ristretta alle sole imprese scelte dalla stazione appaltante e non invece a tutte le imprese che ne facciano richiesta - Violazione dei limiti statutari per contrasto con i principi dettati dal Codice degli appalti in attuazione della normativa comunitaria a tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 34.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 55, comma 6.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Ricorso alla procedura negoziata per fattispecie non contemplate dal legislatore statale e senza pubblicazione del bando - Violazione dei limiti statutari per contrasto con i principi dettati dal Codice degli appalti in attuazione della normativa comunitaria a tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 35.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 56 e 57.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Disciplina dell’accordo quadro e sua riferibilità ad un numero di casi da definire con futuro regolamento provinciale, anziché a casi ben definiti come previsto dalla normativa statale - Violazione dei limiti statutari per contrasto con i principi dettati dal Codice degli appalti in attuazione della normativa comunitaria a tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 37.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 59.



Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Affidamento della concessione di lavori pubblici con libertà di scelta tra le procedure aperta, ristretta o negoziata, quest’ultima invece esclusa dalla normativa statale - Violazione dei limiti statuari per contrasto con i principi dettati dal Codice degli appalti in attuazione della normativa comunitaria a tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 56, nella parte in cui sostituisce l’art. 50, comma 4, della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 144.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Procedura di affidamento in caso di fallimento dell’esecutore o di risoluzione del contratto per suo grave inadempimento – Interpello a partire dal soggetto che ha formulato la prima migliore offerta, con esclusione dell’originario aggiudicatario, come invece previsto dalla normativa statale - Violazione dei limiti statuari per contrasto con i principi dettati dal Codice degli appalti in attuazione della normativa comunitaria a tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 86.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 140.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Applicazione della legge in caso di realizzazione di lavori pubblici d’importo inferiore o superiore alla soglia comunitaria - Ricorso del Governo – Ritenuta violazione dei principi dettati dal Codice degli appalti in attuazione della normativa comunitaria a tutela della concorrenza – Inidoneità della disposizione denunciata a recare *vulnus* alle competenze costituzionali dello Stato – Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, artt. 1, comma 2, che sostituisce l’art. 1 della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26, e 99.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Definizione di contratto misto di lavori, forniture e servizi cui si applica la legge provinciale - Ricorso del Governo – Ritenuta violazione dei principi dettati dal Codice degli appalti in attuazione della normativa comunitaria a tutela della concorrenza – Inidoneità della disposizione denunciata a recare *vulnus* alle competenze costituzionali dello Stato – Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 1, comma 4, che sostituisce l’art. 1, della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 14, comma 3.

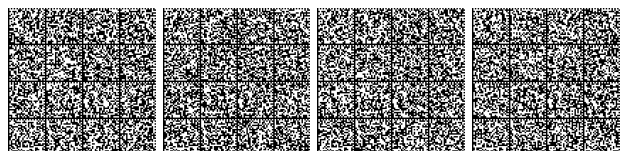
Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Obbligo di rispettare taluni principi generali nella fase di affidamento ed esecuzione di opere e lavori pubblici - Ricorso del Governo – Ritenuta violazione dei principi dettati dal Codice degli appalti in attuazione della normativa comunitaria a tutela della concorrenza – Inidoneità della disposizione denunciata a recare *vulnus* alle competenze costituzionali dello Stato – Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 2.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Definizioni di locuzioni impiegate nella legge provinciale - Ricorso del Governo – Ritenuta violazione dei principi dettati dal Codice degli appalti in attuazione della normativa comunitaria a tutela della concorrenza – Inidoneità della disposizione denunciata a recare *vulnus* alle competenze costituzionali dello Stato – Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 3.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Disciplina dei «lavori sequenziali» - Ricorso del Governo – Introduzione di definizione sconosciuta al diritto comunitario e nazionale - Ritenuta violazione dei principi dettati dal Codice degli appalti in attuazione della normativa comunitaria a tutela della concorrenza – Inidoneità della disposizione denunciata ad incidere negativamente sul livello di tutela della concorrenza assicurato dalla legislazione statale – Non fondatezza della questione.



- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 6, che introduce l'art. 3-bis nella legge 10 settembre 1993, n. 26.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Rinvio a regolamento provinciale anche per la disciplina dei capitolati generali e per l'adozione delle norme di attuazione della legge provinciale - Ricorso del Governo – Ritenuta esorbitanza dagli ambiti di esclusiva competenza provinciale con violazione delle materie di competenza esclusiva statale «ordinamento civile» e «tutela della concorrenza» – Esclusione – Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, artt. 17, che introduce l'art. 13-bis, commi 1 e 2, lettere b); e); f); k); l); m); n); o); p); q); r); s), nella legge 10 settembre 1993, n. 26, e 111.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Documento tecnico di cantiere - Disciplina concernente la progettazione e l'esecuzione dei lavori - Ricorso del Governo - Ritenuta violazione delle competenze statali in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e di ordinamento civile – Esclusione – Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 20.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Disciplina dell'accordo bonario per la risoluzione delle riserve e le contestazioni tra l'amministrazione aggiudicatrice e l'appaltatore - Ricorso del Governo – Ritenuta violazione della competenza statale in materia di giustizia amministrativa – Inerenza della disciplina alla fase dell'organizzazione amministrativa della Provincia – Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 90.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 26 del 1993 in materia di lavori pubblici – Rinvio alla normativa comunitaria per gli istituti non previsti dalla legge provinciale - Ricorso del Governo – Ritenuta lesività delle prerogative statali da parte della norma censurata - Esclusione – Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10, art. 110.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 10 del 2008 – Immediata applicabilità della normativa in materia di finanza di progetto ivi incluse le disposizioni da essa richiamate - Ricorso del Governo – Ritenuta lesione delle prerogative statali ad opera della norma censurata per illegittimità derivata da quella delle norme di cui si dispone l'immediata applicazione - Esclusione – Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 12 settembre 2008, n. 16, art. 29, comma 2, che inserisce, dopo il comma 1 dell'art. 111 della legge provinciale 24 luglio 2008, n. 10, i commi 1-bis e 1-ter.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni alla legge provinciale n. 10 del 2008 – Immediata applicabilità della normativa in materia di finanza di progetto ivi incluse le disposizioni da essa richiamate - Ricorso del Governo – Ritenuta lesione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza – Genericità della censura – Inammissibilità della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 12 settembre 2008, n. 16, art. 29, comma 2, che inserisce, dopo il comma 1 dell'art. 111 della legge provinciale 24 luglio 2008, n. 10, i commi 1-bis e 1-ter.
- Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni dell'art. 112, comma 2, della legge provinciale n. 10 del 2008 – Misure degli aiuti finanziari – Protrazione dell'efficacia di norma, ancorché abrogata, alle domande presentate e non ancora definite alla data del 20 dicembre 2008 - Ricorso del Governo – Ritenuta lesione delle prerogative statali, da parte della disposizione censurata, per illegittimità derivata della norma di cui si dispone la protrazione di efficacia - Esclusione – Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 12 settembre 2008, n. 16, art. 29, comma 3, che modifica il comma 2 dell'art. 112 della legge provinciale 24 luglio 2008, n. 10.



– Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Appalti pubblici – Norme della Provincia di Trento – Modificazioni dell’art. 112, comma 2, della legge provinciale n. 10 del 2008 – Misure degli aiuti finanziari – Protrazione dell’efficacia di norma, ancorché abrogata, alle domande presentate e non ancora definite alla data del 20 dicembre 2008 - Ricorso del Governo – Ritenuta lesione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza – Censura non sorretta da alcuna idonea argomentazione – Inammissibilità della questione.

– Legge della Provincia autonoma di Trento 12 settembre 2008, n. 16, art. 29, comma 3, che modifica il comma 2 dell’art. 112 della legge provinciale 24 luglio 2008, n. 10.

– Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10 (Modificazioni della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26, in materia di lavori pubblici, della legge provinciale 13 dicembre 1999, n. 6, in materia di sostegno dell’economia, e della legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1, in materia di urbanistica): articoli 1, nella parte in cui sostituisce l’art. 1, commi 1, 2, 4, 6 e 7, della legge della Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1993, n. 26 (Norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza negli appalti); 2; 3; 4, nella parte in cui sostituisce l’art. 2, comma 2, della legge prov. n. 26 del 1993; 5; 6; 10; 15; 16, comma 1, lettera c); 17, nella parte in cui introduce l’art. 13-bis, commi 1, 2, lettere b), c), e), f), i), j), k), l), m), n), o), p), q), r), s), e 3, della medesima legge prov. n. 26 del 1993; 18, comma 1, lettera a); 20; 22, nella parte in cui, al comma 1, lettere c), d) ed e), nel modificare l’art. 20 della legge provinciale n. 26 del 1993, sostituisce i commi 5 e 8 ed introduce i commi 12-bis e 12-ter del medesimo art. 20; 23; 24, nella parte in cui sostituisce l’art. 22, comma 3, della medesima legge prov. n. 26 del 1993; 25; 26; 27; 28; 29; 30; 31; 32; 33, comma 1, lettera a); 34; 35; 36; 37; 38; 39; 40; 41; 42; 43; 44; 45, comma 1, lettera a); 46; 47; 48; 53; 55; 56; 57; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 64; 65; 66; 67; 68; 69; 70; 71; 72; 73; 74; 79; 80; 81; 82; 83; 84; 85; 86; 87; 88; 89; 90; 91; 92; 93; 94; 95; 97; 98; 99; 100; 101; 102; 103; 104; 105; 106; 107; 108; 110; 111, commi 1 e 2; 112, comma 2, e della legge della Provincia autonoma di Trento 12 settembre 2008, n. 16 (Disposizioni per la formazione dell’assestamento del bilancio annuale 2008 e pluriennale 2008-2010 e per la formazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale 2009): art. 29, commi 2 e 3, promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con due ricorsi, rispettivamente notificati il 6-9 ottobre 2008 ed il 17-21 novembre 2008, depositati in cancelleria il 14 ottobre 2008 ed il 25 novembre 2008 ed iscritti ai nn. 62 e 92 del registro ricorsi 2008;

Visti gli atti di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

Udito nell’udienza pubblica del 12 gennaio 2010 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

Uditi l’avvocato dello Stato Danilo del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giandomenico Falcon, Andrea Manzi e Franco Mastragostino per la Provincia autonoma di Trento.



Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 9 ottobre 2008 e depositato presso la cancelleria della Corte il successivo 14 ottobre (reg. ric. n. 62 del 2008), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10 (Modificazioni della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26, in materia di lavori pubblici, della legge provinciale 13 dicembre 1999, n. 6, in materia di sostegno dell'economia, e della legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1, in materia di urbanistica), nelle seguenti disposizioni: 1, nella parte in cui sostituisce l'art. 1, commi 1, 2, 4, 6 e 7, della legge della Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1993, n. 26 (Norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza negli appalti); 2; 3; 4, nella parte in cui sostituisce l'art. 2, comma 2, della legge prov. n. 26 del 1993; 5; 6; 10; 15; 16, comma 1, lettera c); 17, nella parte in cui introduce l'art. 13-bis, commi 1, 2, lettere b), c), e), f), i), j), k), l), m), n), o), p), q), r), s), e 3, della medesima legge prov. n. 26 del 1993; 18, comma 1, lettera a); 20; 22, nella parte in cui, al comma 1, lettere c), d) ed e), nel modificare l'art. 20 della legge prov. n. 26 del 1993, sostituisce i commi 5 e 8 ed introduce i commi 12-bis e 12-ter del medesimo art. 20; 23; 24, nella parte in cui sostituisce l'art. 22, comma 3, della medesima legge prov. n. 26 del 1993; 25; 26; 27; 28; 29; 30; 31; 32; 33, comma 1, lettera a); 34; 35; 36; 37; 38; 39; 40; 41; 42; 43; 44; 45, comma 1, lettera a); 46; 47; 48; 53; 55; 56; 57; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 64; 65; 66; 67; 68; 69; 70; 71; 72; 73; 74; 79; 80; 81; 82; 83; 84; 85; 86; 87; 88; 89; 90; 91; 92; 93; 94; 95; 97; 98; 99; 100; 101; 102; 103; 104; 105; 106; 107; 108; 110; 111, commi 1 e 2; 112, comma 2.

2. — Il ricorrente ha prospettato la violazione degli articoli 11, 117, primo e secondo comma, lettere e), l), ed m), della Costituzione, nonché degli artt. 4 e 8, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

3. — Espone la difesa dello Stato che la legge provinciale sospettata di illegittimità costituzionale si interseca con la disciplina dettata dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), il quale all'art. 4, comma 5, stabilisce che «le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano adeguano la propria legislazione secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione».

Secondo il ricorrente, come la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare con la sentenza n. 401 del 2007, per la Provincia autonoma di Trento opera, a tale riguardo, il meccanismo sancito dal decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), il quale all'art. 2, tra l'altro, prevede che «la legislazione regionale e provinciale deve essere adeguata ai principi e norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato». Lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, a sua volta, attribuisce alle Province autonome la potestà legislativa in diverse materie tra le quali, assumono rilievo le seguenti: «tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare» (art. 8, primo comma, n. 3, dello statuto di autonomia); «urbanistica e piani regolatori» (art. 8, primo comma, n. 5, dello statuto di autonomia); «opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche» (art. 8, primo comma, n. 13, dello statuto di autonomia); «viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale» (art. 8, primo comma, n. 17, dello statuto di autonomia).

Lo statuto, nel citato art. 8, precisa che detta potestà deve essere esercitata «entro i limiti indicati dall'art. 4» e, pertanto, «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali – tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali – nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (art. 4, primo comma, dello statuto di autonomia).

La giurisprudenza della Corte costituzionale, con la sentenza n. 269 del 2007, ha ritenuto che tra i suddetti limiti rientra anche quello di prestare puntuale osservanza al diritto comunitario, precisando che «le direttive comunitarie, infatti, fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale (nel caso di specie, della normativa della Provincia autonoma di Trento) all'ordinamento comunitario, in base agli artt. 117, primo comma, e 11 Cost., quest'ultimo inteso quale principio fondamentale».

Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva, quindi, in ragione dei richiamati limiti, che le disposizioni censurate appaiono in contrasto con le direttive comunitarie sui pubblici appalti, in quanto non rispettano l'obbligo di dare puntuale esecuzione al diritto comunitario.

Inoltre, deduce l'Avvocatura dello Stato, anche dopo la riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, la Corte costituzionale, ha ritenuto, con le sentenze n. 51 e n. 447 del 2006, che «il legislatore statale conserva quindi il



potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come "riforme economico-sociali"» (citata sentenza n. 51 del 2006).

Al riguardo è innegabile, secondo il ricorrente, che le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006 rechino, oltre a principi generali dell'ordinamento giuridico, norme fondamentali di riforma economico-sociale. In tal senso viene in rilievo la scelta del legislatore statale di dare alla concorrenza una tutela rafforzata e maggiore rispetto a quella apprestata dal diritto comunitario. In proposito sono richiamate: la previsione di un numero minore di ipotesi nelle quali si può ricorrere alla procedura negoziata; «il divieto di procedura negoziata per l'affidamento delle concessioni di lavori»; l'estensione «dei principi del Trattato CE ai contratti di sponsorizzazione»; la tassatività dei casi di utilizzo dell'accordo quadro per gli appalti di lavori; una maggiore apertura alla concorrenza nelle procedure ristrette.

Tali opzioni, afferma l'Avvocatura dello Stato, sono «sconfessate» dalla Provincia autonoma di Trento, che, invece, con le norme impugnate ha: «esteso l'utilizzo della procedura negoziata; consentito la procedura negoziata per l'affidamento delle concessioni; regolato con gara solo le sponsorizzazioni relative a beni culturali; ristretto la concorrenza nelle procedure ristrette».

Secondo il ricorrente, inoltre, limiti alla potestà legislativa provinciale sussistono, altresì, in ragione delle competenze legislative statali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost., in ordine alla tutela della concorrenza, all'ordinamento civile, alla giurisdizione, alle norme processuali e alla giustizia amministrativa, così come definite dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 401 del 2007, in relazione ai contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

4. — Tanto premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha specificato le censure come di seguito, in sintesi, riportato, salvo quella relativa alla sostituzione, nella legge prov. n. 26 del 1993, dell'art. 1 comma 1, che è priva totalmente di considerazioni, pur essendo stata indicata nell'epigrafe del ricorso.

L'art. 1 della legge prov. n. 10 del 2008, nel sostituire l'art. 1, della legge prov. n. 26 del 1993, al comma 2 di quest'ultimo, stabilisce che la legge in questione «si applica per la realizzazione di lavori pubblici d'importo inferiore alla soglia comunitaria nonché di lavori d'importo superiore alla soglia medesima», «dimenticando» che le direttive comunitarie in materia si applicano anche a quelli di importo pari alla soglia comunitaria.

Pertanto, ad avviso del ricorrente, la suddetta norma eccederebbe le competenze statutarie e lederebbe il vincolo del diritto comunitario.

Il comma 4, dell'art. 1 della legge prov. n. 26 del 1993, come sostituito, poiché attiene ai contratti misti, ambito che rientra nella materia ordinamento civile, violerebbe la potestà legislativa esclusiva dello Stato.

A sua volta, il comma 6 dell'art. 1 della legge prov. n. 26 del 1993, come novellato, reca una disciplina delle opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione in contrasto con i principi affermati dal Trattato CE a tutela della concorrenza. Da un lato, per gli appalti sopra soglia si prevede un regime di affidamento diverso da quello fissato dall'art. 32 del d.lgs. n. 163 del 2006; dall'altro si consente l'affidamento diretto delle opere a scomputo sotto soglia. Il Presidente del Consiglio dei ministri, a sostegno delle proprie censure, ricorda, altresì, che il suddetto affidamento diretto ha formato oggetto di procedura di infrazione promossa dalla commissione europea nei confronti della Repubblica italiana, che è stata superata novellando l'art. 122 del Codice degli appalti. Il suddetto comma 6, pertanto, sarebbe incostituzionale in relazione all'art. 4, dello statuto, perché violerebbe gli obblighi internazionali dello Stato derivanti dall'ordinamento comunitario e perché invaderebbe la materia tutela della concorrenza riservata alla potestà legislativa dello Stato.

Analogamente è censurato l'art. 1, comma 7, della legge prov. n. 26 del 1993, come sostituito dall'art. 1 della legge prov. n. 10 del 2008. Tale norma attiene ai contratti di sponsorizzazione, disciplinati solo con riguardo ai lavori relativi a beni culturali, «con l'effetto di legittimare la trattativa privata per le altre sponsorizzazioni», in contrasto con quanto previsto dall'art. 26 del d.lgs. n. 163 del 2006.

L'art. 2 della legge prov. n. 10 del 2008 introduce l'art. 1-bis della legge prov. n. 26 del 1993, che detta i principi dell'attività contrattuale. La norma lederebbe la competenza statale a dettare i principi generali della materia, in particolare laddove si consideri che essa riproduce solo quelli enunciati dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006 e non quelli contenuti nei commi 2, 3 e 4 del suddetto art. 2, «laddove la legislazione provinciale non può sottrarsi a tali principi».

L'art. 3 della legge prov. n. 10 del 2008 introduce l'art. 1-ter della legge prov. n. 26 del 1993 e reca «“le definizioni” dei tipi contrattuali, delle procedure, dei soggetti, delle varianti». La norma introdotta sarebbe incostituzionale, in tutti i suoi commi, perché tocca istituti rientranti nelle materie tutela della concorrenza ed ordinamento civile.

Inoltre, in particolare, i commi 5, 6, 8, e 13 del suddetto art. 1-ter sarebbero illegittimi perché riguardano i servizi o i concorsi di progettazione, e dunque un ambito che non rientra tra quelli di cui all'art. 8 del citato statuto speciale.

L'art. 4 della legge prov. n. 10 del 2008, sarebbe incostituzionale nella parte in cui sostituisce l'art. 2 della legge prov. n. 26 del 1993, il cui comma 2 fa riferimento ai soggetti privati che affidano lavori pubblici di importo superiore



a tre milioni di euro, finanziati dalla Provincia in misura superiore al 50 per cento, assoggettandoli agli obblighi delle stazioni appaltanti pubbliche. Il Codice degli appalti, invece, fissa la diversa e inferiore soglia di un milione di euro, così assicurando una maggiore concorrenzialità. La norma provinciale invaderebbe, pertanto, la materia tutela della concorrenza.

L'art. 5 della legge prov. n. 10 del 2008, nel sostituire l'art. 3 della legge prov. n. 26 del 1993, stabilisce i criteri di determinazione del valore degli appalti, «ricalcando» la disciplina del d.lgs. n. 163 del 2006. Poiché la soglia di valore attiene alla tutela della concorrenza, la norma sarebbe incostituzionale.

L'art. 6 della legge prov. n. 10 del 2008 introduce l'art. 3-*bis* della legge prov. n. 26 del 1993. Tale disposizione, poiché «reca una definizione sconosciuta al diritto comunitario e nazionale» di «lavori sequenziali», invaderebbe la competenza statale in materia tutela della concorrenza.

L'art. 10 della legge prov. n. 10 del 2008, nel sostituire l'art. 7-*bis*, della legge prov. n. 26 del 1993, che disciplina il diritto di accesso e i divieti di accesso agli atti in materia di lavori pubblici, sarebbe lesivo della potestà legislativa statale nelle materie tutela della concorrenza, ordinamento civile e livelli essenziali delle prestazioni.

L'art. 15 della legge prov. n. 10 del 2008, sostituisce l'art. 12 della legge prov. n. 26 del 1993 e disciplina le prescrizioni tecniche. Ad avviso del ricorrente «si tratta delle specifiche tecniche che possono essere chieste ai concorrenti in relazione alle prestazioni, e attengono alla tutela della concorrenza. A riprova, esse ricevono una minuta disciplina da parte delle direttive comunitarie sui pubblici appalti». L'intero articolo sarebbe incostituzionale perché invaderebbe la competenza legislativa statale.

L'art. 16 della legge prov. n. 10 del 2008, modifica l'art. 13 della legge prov. n. 26 del 1993. In particolare, il comma 1, lettera *c*), del citato art. 16, sostituisce il comma 6-*ter* dell'art. 13. La norma così modificata detta disposizioni in materia di adeguamento dei prezzi dell'appalto. Si inciderebbe, pertanto, su un istituto che si inserisce nella fase di esecuzione del contratto e rientra nella materia ordinamento civile.

L'art. 17 della legge prov. n. 10 del 2008, introduce l'art. 13-*bis* della legge prov. n. 26 del 1993 che elenca le materie demandate al regolamento provinciale e al capitolato generale provinciale e disciplina i capitolati. La disposizione, nella parte in cui disciplina i capitolati (art. 13-*bis*, comma 2, lettera *c*, e comma 3) sarebbe incostituzionale. Poiché questi ultimi hanno natura contrattuale, gli stessi rientrerebbero nella materia ordinamento civile riservata allo Stato.

Anche il comma 1 sarebbe incostituzionale laddove rinvia al regolamento provinciale senza specificare che quest'ultimo non può disciplinare le materie di competenza legislativa statale esclusiva.

Nel dettaglio, poi, sono state demandate al regolamento provinciale materie che rientrano nell'ordinamento civile e nella tutela della concorrenza, come tali riservate allo Stato. Sotto tale profilo, sarebbe incostituzionale il comma 2, lettere: *b*); *e*); *f*); *i*); *j*); *k*); *l*); *m*); *n*); *o*); *p*); *q*); *r*); *s*). Tale disposizione, infatti, eccederebbe la competenza statutaria, attribuendo alla Provincia la potestà regolamentare nella seguenti materie: norme tecniche connesse con la progettazione dei lavori; forme di pubblicità e di conoscibilità degli atti procedurali; requisiti soggettivi, certificazioni di qualità, qualificazione degli esecutori e modalità di verifica, secondo i criteri stabiliti dalla presente legge; procedure di affidamento dei contratti, compresi i servizi di ingegneria e architettura e le prestazioni di consulenza e supporto tecnico-amministrativo nonché forme di comunicazione, verbali, informazioni ai candidati e agli offerenti, spese di pubblicità, inviti, comunicazioni; contenuti della progettazione definitiva in caso di contratti d'appalto aventi a oggetto la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori; modalità di stipulazione e contenuto del contratto; direzione dei lavori e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione, relative coperture assicurative e attività di supporto tecnico-amministrativo; disciplina delle penali e dei premi e loro modalità applicative; attività necessarie per l'avvio dell'esecuzione dei contratti e per le sospensioni disposte dal direttore dell'esecuzione o dal responsabile del procedimento; esecuzione dei lavori; forma e contenuto della contabilità dei lavori; proroghe; contestazioni, controversie e riserve; formulazione di nuovi prezzi; schemi-tipo di cauzioni e polizze assicurative; casi e procedure per l'esecuzione d'ufficio dei lavori; modalità di collaudo e attività di supporto tecnico-amministrativo, comprese le ipotesi di collaudo semplificato sulla base di apposite certificazioni di qualità, i relativi compensi, i requisiti professionali secondo le caratteristiche dei lavori.

L'art. 18, comma 1, lettera *a*), della legge prov. n. 10 del 2008, modifica l'art. 14 della legge prov. n. 26 del 1993, introducendo i commi 01 e 02. Tali disposizioni, nell'indicare il contenuto del documento preliminare di progettazione, lederebbero i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai quali concorre la progettazione uniforme delle opere pubbliche.

L'art. 20 della legge prov. n. 10 del 2008 introduce l'art. 17-*bis* nella legge prov. n. 26 del 1993. Esso disciplina il «documento tecnico di cantiere», che può essere chiesto dal direttore dei lavori nella fase esecutiva. La norma interferirebbe con la progettazione e con l'esecuzione, che costituiscono oggetto della potestà legislativa statale, ai sensi dell'art. 117, lettere *l*) ed *m*), Cost.



L'art. 22, comma 1, lettera *c*), della legge n. 10 del 2008, nel modificare l'art. 20, comma 5, della legge prov. n. 26 del 1993, disciplina l'affidamento esterno degli incarichi di progettazione e «pertanto, la tutela della concorrenza (tra cui rientrano secondo la Corte costituzionale le procedure di affidamento), e gli appalti di servizi, che non sono compresi tra le materie di competenza legislativa provinciale» secondo l'art. 11 (*recte*: art. 8) dello statuto di autonomia.

L'art. 22, comma 1, lettera *d*), nel modificare l'art. 20, comma 8, della legge prov. n. 26 del 1993, indicando come vanno utilizzate le tariffe professionali, lederebbe la potestà legislativa statale nella materia tutela della concorrenza.

L'art. 22, comma 1, lettera *e*), nell'introdurre nell'art. 20 della legge prov. n. 26 del 1993, il comma 12-*bis*, detta limiti al subappalto per i servizi di progettazione. Esso ricadrebbe, pertanto, nelle materie tutela della concorrenza ed ordinamento civile, ed atterrebbe, altresì, alla fase di esecuzione del contratto, anch'essa da ascrivere all'ordinamento civile.

L'art. 22, comma 1, lettera *e*), nell'introdurre nell'art. 20 della legge prov. n. 26 del 1993, il comma 12-*ter*, disciplina i requisiti soggettivi per l'affidamento e verrebbe ad incidere, pertanto, sulla materia tutela della concorrenza.

L'art. 23, della legge n. 10 del 2008 sostituisce l'art. 21 della legge prov. n. 26 del 1993. La norma sarebbe incostituzionale, nel suo complesso, in quanto disciplina i concorsi di progettazione, che esulano dalla materia lavori pubblici, rientrando tra i servizi. Si tratterebbe, altresì, di un istituto riconducibile alla materia tutela della concorrenza.

L'art. 24 della legge prov. n. 10 del 2008, è impugnato nella parte in cui sostituisce l'art. 22, comma 3, della legge prov. n. 26 del 1993. La norma sarebbe incostituzionale in quanto, mediante il rinvio al precedente art. 20, disciplinerebbe anche l'affidamento di incarichi esterni, «che rientra nelle procedure di affidamento e dunque nella materia tutela della concorrenza, riservata allo Stato».

L'art. 25 sostituisce l'art. 23 della legge prov. n. 26 del 1993 e nel disciplinare l'istituto della garanzia dell'offerta sarebbe interamente incostituzionale. La garanzia infatti è un contratto civilistico, che rientra nella materia ordinamento civile e pertanto non può essere disciplinato dalla legge provinciale.

L'art. 26 della legge prov. n. 10 del 2008, introduce l'art. 23-*bis* della legge prov. n. 26 del 1993. Detta norma, nel disciplinare le garanzie che l'esecutore dei lavori è tenuto a prestare, invaderebbe la materia ordinamento civile.

L'art. 27 della legge prov. n. 10 del 2008, modifica l'art. 24, comma 1, della legge prov. n. 26 del 1993. Esso sarebbe lesivo delle competenze statali, laddove disciplina gli incarichi esterni di collaudo e i requisiti soggettivi richiesti, incidendo sulle materie ordinamento civile e tutela della concorrenza.

L'art. 28 della legge prov. n. 10 del 2008 sostituisce l'art. 27 della legge prov. n. 26 del 1993. La norma sarebbe incostituzionale in quanto disciplina, in generale, le procedure di affidamento, la pubblicità e i termini – tutti istituti regolati dalle direttive comunitarie sugli appalti – che rientrano nella materia «tutela della concorrenza», riservata alla legge statale.

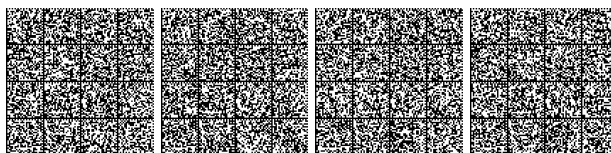
L'art. 29 della legge n. 10 del 2008 introduce l'art. 27-*bis* della legge prov. n. 26 del 1993, relativo alla pubblicità dei bandi di gara. La disposizione in esame sarebbe incostituzionale perché invade la materia tutela della concorrenza. Una pubblicità uniforme su tutto il territorio nazionale, infatti, è condizione essenziale per la concorrenza.

L'art. 30 della legge prov. n. 10 del 2008 sostituisce l'art. 28 della legge prov. n. 26 del 1993, che disciplina gli avvisi di aggiudicazione, incidendo sulla materia della tutela della concorrenza.

L'art. 31 introduce l'art. 28-*bis* della legge prov. n. 26 del 1993. Esso disciplina le informazioni circa i mancati inviti, le esclusioni e le aggiudicazioni. Anche in questo caso sarebbe lesa la potestà legislativa statale in materia di tutela della concorrenza, oltre quella attinente alla giurisdizione e al processo. Infatti, una pubblicità uniforme su tutto il territorio nazionale è condizione essenziale per la concorrenza ed è inoltre prodromica alla tutela giurisdizionale. A sostegno delle proprie argomentazioni, il ricorrente deduce che «la disciplina delle informazioni circa mancati inviti, esclusioni e aggiudicazioni forma oggetto di disciplina dettagliatissima da parte delle direttive comunitarie sugli appalti, essendo strumentale alla tutela giurisdizionale e ai meccanismi di standstill previsti dalla direttiva ricorsi di imminente recepimento in Italia». Si imporrebbe «pertanto come indispensabile una disciplina unitaria su tutto il territorio nazionale».

L'art. 32 della legge n. 10 del 2008 modifica l'art. 29, comma 2-*bis*, della legge prov. n. 26 del 1993, e disciplina i contratti a corpo e a misura in modo difforme dal d.lgs. n. 163 del 2006, come successivamente modificato. La disposizione sarebbe incostituzionale perché interviene in un ambito materiale che rientra nella tutela della concorrenza.

L'art. 33 della legge n. 10 del 2008 modifica l'art. 30 della legge prov. n. 26 del 1993. Il comma 1, lettera *a*), nell'inserire il comma 1-*bis*, nel citato art. 30, sarebbe incostituzionale in quanto disciplina il dialogo competitivo, incidendo così sulle procedure di affidamento, che sono riservate allo Stato in quanto rientrano nella tutela della concorrenza.



L'art. 34 della legge n. 10 del 2008 sostituisce l'art. 31 della legge prov. n. 26 del 1993 e disciplina la licitazione, «e dunque una procedura di affidamento, che è riservata allo Stato, quale istituto rientrante nella tutela della concorrenza». Espone la difesa dello Stato, in proposito, «che l'espressione "licitazione" non appartiene più al linguaggio comunitario e nazionale (essendo sostituita dalla denominazione "procedura ristretta"), e che il diritto nazionale a maggior tutela della concorrenza impone che nella procedura ristretta siano invitate tutte le imprese che ne fanno richiesta, e non solo quelle scelte dalla stazione appaltante, come dispone, invece, la legge provinciale, che dunque garantisce una minore soglia di tutela della concorrenza».

L'art. 35 della legge n. 10 del 2008 sostituisce l'art. 33 della legge prov. n. 26 del 1993 e disciplina la procedura negoziata, consentendola in un maggiore numero di casi rispetto alla legislazione statale. L'intera disposizione, riguardando una procedura di affidamento, invaderebbe la materia tutela della concorrenza, oltretutto dando a quest'ultima una minore tutela, e sarebbe, perciò, incostituzionale.

L'art. 36 della legge n. 10 del 2008 introduce l'art. 33-*bis*, della legge prov. n. 26 del 1993. La norma sarebbe incostituzionale in quanto disciplina il dialogo competitivo, che costituisce una procedura di affidamento, come tale rientrante nella tutela della concorrenza riservata allo Stato.

L'art. 37 introduce l'art. 33-*ter* della legge prov. n. 26 del 1993 e disciplina l'accordo quadro, che costituisce, anch'esso, una procedura di affidamento, come tale rientrante nella tutela della concorrenza riservata allo Stato. Inoltre, ad avviso del ricorrente, «la legge provinciale consente l'accordo quadro in un numero indefinito di casi, lasciati, con norma in bianco, al futuro regolamento provinciale, laddove l'art. 59 del d.lgs. n. 163 del 2006 limita l'accordo quadro, nel campo dei lavori, ai soli lavori di manutenzione, a maggior tutela della concorrenza». L'intero articolo, pertanto, sarebbe incostituzionale.

L'art. 38 introduce l'art. 33-*quater* della legge prov. n. 26 del 1993 e disciplina l'asta elettronica, che costituisce una procedura di affidamento, come tale rientrante nella materia tutela della concorrenza riservata alla potestà legislativa dello Stato. L'intera disposizione sarebbe, quindi, incostituzionale. Inoltre, deduce la difesa erariale, l'asta viene disciplinata anche con riferimento ai servizi, oltre che ai lavori, laddove lo statuto non attribuisce alla legge provinciale competenza in ordine agli appalti di servizi.

Gli articoli da 39 a 44, nel sostituire gli artt. 34, 35, 36 e 37 e nell'introdurre gli artt. 34-*bis* e 34-*ter* nella legge prov. n. 26 del 1993, disciplinano i soggetti ammessi alle gare e i requisiti di partecipazione. Tali istituti, secondo la giurisprudenza costituzionale, rientrerebbero nella tutela della concorrenza e sarebbero perciò riservati allo Stato. Le disposizioni in esame, pertanto, sarebbero incostituzionali.

Lo stesso, secondo il ricorrente, dovrebbe valere in ordine all'art. 47 della legge prov. n. 10 del 2008, che modifica l'art. 41, commi 2, 3 e 5 della legge prov. n. 26 del 1993.

Detta norma sarebbe incostituzionale in quanto disciplina i controlli sui soggetti ammessi alle gare e i requisiti di partecipazione, istituti che, secondo la giurisprudenza costituzionale rientrano nella materia tutela della concorrenza, riservata alla potestà legislativa statale.

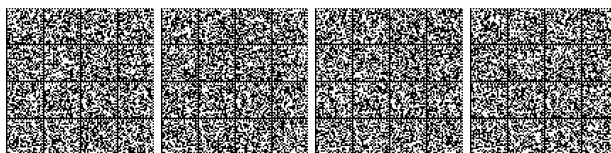
L'art. 45, nel modificare l'art. 39 della legge prov. n. 23 del 1993, disciplina i criteri di aggiudicazione, così incidendo su profili rientranti nella tutela della concorrenza, in quanto tali riservati alla potestà legislativa statale. In particolare, per le suddette ragioni, sarebbe da ritenere illegittimo l'art. 45, comma 1, lettera *a*), della legge prov. n. 10 del 2008, che sostituisce l'art. 39, comma 1, lettera *b*), della legge prov. n. 26 del 1993, quanto alle parole: «determinata in base a una pluralità di elementi, variabili secondo la natura, le caratteristiche e l'oggetto del contratto, definiti dal regolamento di attuazione; l'amministrazione committente indica nel bando di gara o nell'invito gli elementi di valutazione e i rispettivi pesi oppure, se questo è impossibile per ragioni debitamente motivate, l'ordine decrescente d'importanza loro attribuita».

L'art. 46 inserisce l'art. 40-*bis* nella legge prov. n. 26 del 1993 e «disciplina le fasi dell'aggiudicazione e stipulazione, e riguarda la sequenza "procedura di evidenza pubblica" che rientra nella tutela della concorrenza». Disciplinando la forma del contratto, lo stesso articolo invaderebbe anche la materia dell'ordinamento civile.

L'art. 48 sostituisce l'art. 42 della legge prov. n. 26 del 1993, e disciplina il subappalto. La disposizione sarebbe incostituzionale in quanto invaderebbe le materie ordinamento civile e ordine pubblico, riservate allo Stato.

L'art. 53 sostituisce l'art. 46-*ter* della legge prov. n. 26 del 1993, e reca la disciplina economica del rapporto contrattuale. Lo stesso, perciò, inerte alla fase di esecuzione del contratto e dunque sarebbe incostituzionale poiché invade la materia ordinamento civile.

L'art. 55 sostituisce l'art. 49 della legge prov. n. 26 del 1993, e reca la disciplina della concessione di lavori pubblici. Secondo il ricorrente «si tratta della definizione e descrizione di uno dei tipi contrattuali in materia di lavori



pubblici, si ricade pertanto nella materia della tutela della concorrenza riservata allo Stato». L'intera norma sarebbe, quindi, incostituzionale.

L'art. 56 sostituisce l'art. 50 della legge prov. n. 26 del 1993, e disciplina la pubblicità delle procedure di affidamento delle concessioni. Si ricadrebbe nell'istituto delle procedure di affidamento che rientra nella materia della tutela della concorrenza, riservata allo Stato. Verrebbe inoltre «consentita per l'affidamento delle concessioni la procedura negoziata, che invece il legislatore nazionale non ammette, a maggior tutela della concorrenza. Sicché la legge provinciale si traduce in una diminuzione della concorrenza effettiva nel delicato settore delle concessioni di lavori pubblici». Per le suddette argomentazioni, l'intero articolo sarebbe incostituzionale.

L'art. 57 introduce l'art. 50-*bis* nella legge prov. n. 26 del 1993, e disciplina l'affidamento diretto al concessionario dei lavori complementari che attiene alla materia tutela della concorrenza, riservata allo Stato.

L'art. 58 introduce l'art. 50-*ter* nella legge prov. n. 26 del 1993, e disciplina gli appalti del concessionario. La norma, in quanto attiene all'istituto delle procedure di affidamento e, segnatamente, alle condizioni di affidamento esterno, sarebbe lesiva della potestà legislativa dello Stato nella materia tutela della concorrenza.

L'art. 59 introduce il capo VII-*bis* e l'art. 50-*quater* nella legge prov. n. 26 del 1993, «riscrivendo *ex novo* la finanza di progetto». Quest'ultima «costituisce un tipo contrattuale per la realizzazione dei lavori pubblici, e delle relative procedure di affidamento, con i connessi temi dei requisiti soggettivi, della società di progetto, delle garanzie, della risoluzione e del recesso. Tutti istituti che rientrano nella materia tutela della concorrenza». La società di progetto, l'emissione di obbligazioni, le garanzie, la risoluzione e il recesso rientrano anche nella materia ordinamento civile. «L'intero capo VII-*bis*, e dunque gli artt. da 59 a 72 compresi, della legge prov. n. 10 del 2008, sono pertanto incostituzionali».

L'art. 73 della legge prov. n. 10 del 2008 sostituisce l'art. 51 della legge prov. n. 26 del 1993, relativo alle varianti in corso di esecuzione del contratto.

L'art. 74 della legge prov. n. 10 del 2008, introduce l'art. 51-*bis* della legge prov. n. 26 del 1993, relativo alle varianti migliorative.

Entrambe le disposizioni sarebbero incostituzionali, in quanto attengono alla fase di esecuzione del contratto, che rientra nella materia ordinamento civile, riservata allo Stato.

L'art. 79 della legge prov. n. 10 del 2008 introduce nella legge prov. n. 26 del 1993 il capo X-*bis* dedicato al contratto. L'intero capo disciplina la fase di esecuzione del contratto relativo ai lavori pubblici, che è un contratto di diritto privato, che ricade nella materia ordinamento civile riservata al legislatore statale.

«L'intero capo X-*bis*, e pertanto gli articoli da 79 a 90 compresi, della legge prov. n. 10 del 2008, sono incostituzionali».

In particolare, l'art. 86 della legge prov. n. 10 del 2008, che introduce l'art. 58.8, nella legge prov. n. 26 del 1993, relativo alle procedure di affidamento in caso di fallimento dell'esecutore o risoluzione del contratto per grave inadempimento dell'esecutore, viola altresì la materia tutela della concorrenza, in quanto disciplinando una procedura di affidamento, contrasta con l'art. 140 del Codice degli appalti, come novellato.

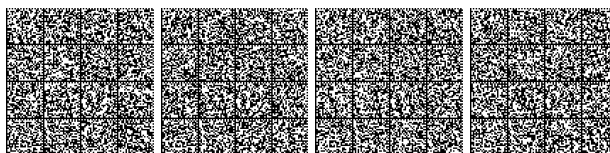
A sua volta, l'art. 90 della legge prov. n. 10 del 2008, che introduce l'art. 58.12 nella legge prov. n. 26 del 1993, relativo alle riserve dell'appaltatore e alle contestazioni tra quest'ultimo e l'amministrazione aggiudicatrice, nella misura in cui disciplina l'accordo bonario e il ricorso amministrativo alla Giunta provinciale, entrambi strumenti alternativi di risoluzione delle liti, invaderebbe la materia «giustizia amministrativa» che rientra nella legislazione statale esclusiva.

L'art. 91 della legge prov. n. 10 del 2008 introduce il capo X-*ter* e l'art. 58.13 nella legge prov. n. 26 del 1993, disciplinando i lavori relativi a beni culturali e il relativo ambito. Il ricorrente sostiene che «se è vero che rientra nella competenza legislativa esclusiva provinciale la tutela dei beni culturali, ai sensi dell'art. 11» (*recte*: 8) «dello statuto, tuttavia tale materia legislativa provinciale va definita tenendo conto della competenza esclusiva statale nelle materie tutela della concorrenza, ordinamento civile, giurisdizione, norme processuali, giustizia amministrativa». Pertanto, deve ritenersi preclusa alla legge provinciale la disciplina dei lavori su beni culturali, quanto ai tipi contrattuali, alle procedure di affidamento, ai requisiti soggettivi, alle garanzie, alla fase di esecuzione, con la conseguente illegittimità costituzionale delle norme in esame.

L'art. 92 della legge prov. n. 10 del 2008 introduce l'art. 58.14 nella legge prov. n. 26 del 1993 relativo agli appalti misti per i beni culturali: si tratta di disciplina del tipo contrattuale riservata, in quanto tale, al legislatore statale.

L'art. 93 della legge prov. n. 10 del 2008 introduce l'art. 58.15 nella legge prov. n. 26 del 1993 relativo all'affidamento separato o congiunto dei lavori su beni culturali. Pertanto, si inciderebbe sulle procedure di affidamento.

L'art. 94 della legge prov. n. 10 del 2008, introduce l'art. 58.16 nella legge prov. n. 26 del 1993 «relativo ai requisiti di qualificazione, istituto che rientra nella tutela della concorrenza».



L'art. 95 della legge prov. n. 10 del 2008 introduce l'art. 58.17 nella legge prov. n. 26 del 1993 relativo alle attività di progettazione, direzione e accessorie. Tale ambito, inerendo ad appalti di servizi, esulerebbe dalla competenza legislativa provinciale.

L'art. 97 della legge prov. n. 10 del 2008 introduce l'art. 58.19 nella legge prov. n. 26 del 1993 relativo alla progettazione, «materia preclusa alla legislazione provinciale».

L'art. 98 della legge prov. n. 10 del 2008 introduce l'art. 58.20 nella legge prov. n. 26 del 1993 relativo alle varianti, ambito che rientra nella fase di esecuzione del contratto, e dunque nella materia ordinamento civile riservata alla potestà legislativa dello Stato.

L'art. 99 della legge prov. n. 10 del 2008 introduce il capo *X-quater* e l'art. 58.21 nella legge prov. n. 26 del 1993, dettando una disciplina per i lavori di importo superiore alla soglia comunitaria. Il riferimento all'importo superiore alla soglia comunitaria si porrebbe in contrasto con gli obblighi internazionali. Ed infatti, le direttive comunitarie sui pubblici appalti, e conseguentemente il diritto nazionale che le recepisce, si applicano ai contratti di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, e non solo a quelli di importo superiore.

Gli articoli da 100 a 108 della legge prov. n. 10 del 2008, che introducono gli articoli da 58.22 a 58.30 nella legge prov. n. 26 del 1993, disciplinano le procedure di affidamento e di selezione delle offerte, e sarebbero, pertanto, incostituzionali perché invadono la materia tutela della concorrenza riservata allo Stato.

In particolare, l'art. 100, nell'introdurre l'art. 58.22 nella legge prov. n. 26 del 1993, relativo alle procedure di affidamento degli incarichi di progettazione sopra soglia comunitaria, inciderebbe sulla materia tutela della concorrenza riservata allo Stato. Inoltre, la Provincia autonoma di Trento non avrebbe statutariamente la competenza a disciplinare gli appalti di servizi, nel cui ambito rientrano gli incarichi di progettazione.

L'art. 101 introduce l'art. 58.23 relativo alle procedure aperte o ristrette: si verterebbe in materia tutela della concorrenza, riservata allo Stato.

L'art. 102 introduce l'art. 58.24 relativo all'asta pubblica, che costituisce procedura di affidamento, come tale rientrante nella tutela della concorrenza.

L'art. 103 introduce l'art. 58.25 relativo alla procedura ristretta, come tale rientrante, anch'esso, nella tutela della concorrenza.

L'art. 104 introduce l'art. 58.26 relativo all'appalto-concorso, che rientra tra le procedure di affidamento e dunque nella materia tutela della concorrenza.

L'art. 105 introduce l'art. 58.27 relativo all'avvalimento, istituto che attiene ai requisiti soggettivi di partecipazione alle gare e, come tale, rientra nella tutela della concorrenza.

L'art. 106 introduce l'art. 58.28, relativo agli avvisi di preinformazione, che attengono alle procedure di affidamento e dunque alla tutela della concorrenza.

L'art. 107 introduce l'art. 58.29 relativo alle offerte anomale, che attengono ai criteri di selezione delle offerte, istituto rientrante nella materia tutela della concorrenza.

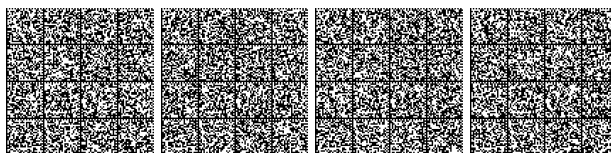
L'art. 108 introduce l'art. 58.30 relativo a progettazione e direzione dei lavori, istituti preclusi, per le ragioni sopra esposte, alla legislazione provinciale.

L'art. 110 sostituisce l'art. 64 della più volte citata legge provinciale, stabilendo che per quanto da essa non disposto, si applica la normativa comunitaria in materia, che può essere specificata con i regolamenti provinciali di attuazione della suddetta legge provinciale.

La disposizione da ultimo richiamata sarebbe incostituzionale nella parte in cui rinvia solo al diritto comunitario e non anche al diritto statale; quest'ultimo, infatti, «si pone come necessaria fonte interposta tra il diritto comunitario e il diritto regionale o provinciale, nelle materie che sono di competenza legislativa esclusiva statale».

L'art. 111, commi 1 e 2, sarebbe incostituzionale nella misura in cui demanda ad un regolamento provinciale le norme attuative in materie riservate alla competenza legislativa statale esclusiva. In tali materie, infatti, la competenza regolamentare spetta allo Stato, secondo quanto disposto dall'art. 5 del d.lgs. n. 163 del 2006.

L'art. 112, comma 2, consentendo un'ultrattività della disposizione abrogata dal precedente comma — art. 9 della legge della Provincia autonoma di Trento 13 dicembre 1999, n. 6 (Interventi della Provincia autonoma di Trento per il sostegno dell'economia e della nuova imprenditorialità. Disciplina dei patti territoriali in modifica della legge provinciale 8 luglio 1996, n. 4 e disposizioni in materia di commercio) che disponeva una maggiorazione del 10 per cento dell'aiuto all'investimento rispetto ai livelli di intensità previsti dalla normativa comunitaria, limitatamente alle domande di agevolazione pendenti non ancora definite — determinerebbe una violazione del rispetto del vincolo



comunitario, di cui all'art. 8, primo comma, dello statuto di autonomia, in combinato disposto con l'art. 117, primo comma, Cost.

5. — In data 28 ottobre 2008, si è costituita la Provincia autonoma di Trento che ha chiesto dichiararsi inammissibili o non fondate le questioni di costituzionalità in esame.

6. — Con un ulteriore ricorso (reg. ric. n. 92 del 2008), notificato il 21 novembre 2008 e depositato il successivo giorno 25, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 29, commi 2 e 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 12 settembre 2008, n. 16 (Disposizioni per la formazione dell'assestamento del bilancio annuale 2008 e pluriennale 2008-2010 e per la formazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale 2009).

Con il citato comma 2 sono stati inseriti nell'art. 111 della legge prov. n. 10 del 2008 i commi 1-*bis* e 1-*ter*.

Il citato comma 1-*bis* dispone: «in deroga a quanto previsto dal comma 1, la disciplina del capo VII-*bis* della legge provinciale n. 26 del 1993, ad eccezione dell'art. 50-*sexies*, ivi compresi gli articoli da essa richiamati, introdotta da questa legge, può essere applicata dalle amministrazioni aggiudicatrici a decorrere dalla data di entrata in vigore di questo comma, anche per gli interventi per i quali gli strumenti di programmazione di tali amministrazioni già prevedono, a tale data, il ricorso alla finanza di progetto. In tal caso le disposizioni attuative eventualmente necessarie sono stabilite con gli atti di gara».

Il successivo comma 1-*ter* stabilisce: «in deroga a quanto previsto dal comma 1 sono inoltre immediatamente applicabili i commi 4 e 5 dell'articolo 46-*ter* della legge provinciale n. 26 del 1993, come sostituito da questa legge».

A sua volta il comma 3 del suddetto art. 29 ha modificato il comma 2 dell'art. 112 della legge prov. n. 10 del 2008, sostituendo le parole «alla data di entrata in vigore di questa legge» con le seguenti «alla data del 20 dicembre 2008».

Ad avviso del ricorrente l'art. 29, comma 2, sarebbe incostituzionale per illegittimità derivata dall'illegittimità degli artt. 2, 4, 29, 36, 42, 53, 55 e da 59 a 72 della legge prov. n. 10 del 2008, per violazione degli artt. 11, 117, primo e secondo comma, lettere *e*), *l*), ed *m*), della Costituzione, nonché degli artt. 4 e 8 del d.P.R. n. 670 del 1972. La disposizione in esame, infatti, renderebbe immediatamente applicabili le disposizioni del capo VII-*bis* della legge prov. n. 26 del 1993, ad eccezione dell'art. 50-*sexies*, ivi compresi gli articoli da essa richiamati, nonché l'art. 46-*ter*, commi 4 e 5, della stessa legge provinciale, tutti introdotti dalle disposizioni della legge prov. n. 10 del 2008, sopra citate.

Le disposizioni in questione, sarebbero altresì viziate per «autonoma violazione delle suddette norme della Costituzione e dello statuto di autonomia».

Il comma 1-*bis*, inserito dal suddetto comma 2 dell'art. 29, a propria volta, eccederebbe la competenza statutaria di cui all'art. 8, primo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, in quanto attiene ad ambiti, quali l'ordinamento civile e la tutela della concorrenza, rimessi alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Analoghe considerazioni sono svolte rispetto al comma 1-*ter*, il quale dispone l'immediata applicabilità dei commi 4 e 5 dell'art. 46-*ter* della legge n. 26 del 1993, come sostituito dall'art. 53 della legge prov. n. 10 del 2008, già censurato in quanto lesivo della potestà legislativa statale in materia di ordinamento civile, poiché detterebbe una disciplina economica del rapporto contrattuale.

L'art. 29, comma 3, sarebbe incostituzionale in ragione dell'illegittimità dell'art. 112 della legge prov. n. 10 del 2008 (per violazione degli artt. 11, 117, primo e secondo comma, lettere *e*, *l*, ed *m*, della Costituzione, nonché degli artt. 4 e 8 del d.P.R. n. 670 del 1972). Lo stesso sarebbe, altresì, lesivo, autonomamente «delle suddette norme della Costituzione e dello statuto di autonomia».

In particolare, la modifica introdotta dall'art. 29, comma 3, consentendo un'ultrattività dell'abrogato art. 9 della legge prov. n. 6 del 1999, risulterebbe autonomamente lesiva della normativa comunitaria di riferimento e, di conseguenza, violerebbe l'art. 8 dello statuto, che impone al legislatore provinciale il rispetto del diritto comunitario, in combinato disposto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione.

7. — In data 11 dicembre 2008, si è costituita la Provincia autonoma di Trento che ha chiesto dichiararsi inammissibili o non fondate le questioni in esame.

8. — In data 6 ottobre 2009 la Provincia autonoma di Trento ha depositato memoria, in ordine al ric. n. 62 del 2008, con la quale ha articolato una pluralità di tesi difensive.

In premessa, la Provincia ha esposto di aver adottato la legge nella quale sono contenute le disposizioni impuginate nell'esercizio della potestà legislativa di cui all'art. 8, primo comma, n. 17, dello statuto di autonomia ed in adempimento dello specifico obbligo di adeguamento dell'ordinamento provinciale ai principi di riforma e di rispetto degli obblighi comunitari contenuti nel d.lgs. n. 163 del 2006, compito riconosciuto come «incombente» dalla sentenza della Corte costituzionale n. 401 del 2007.

Tanto osservato la resistente ha dedotto, in particolare, quanto segue.



8.1. — In primo luogo, è prospettato che la competenza legislativa esercitata da essa Provincia nella fattispecie in esame è stata affermata dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 401 del 2007.

Ed infatti, in detta sede veniva dichiarata inammissibile per difetto di interesse l'impugnazione dell'art. 4, comma 3, del decreto legislativo n. 163 del 2006.

Ad avviso della Provincia, la citata sentenza ha stabilito che, in ragione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, nonché della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 163 del 2006, le norme del Codice degli appalti non hanno determinato un'abrogazione di leggi provinciali preesistenti, ma solo un obbligo di adeguamento.

8.2. — In secondo luogo, si rileva che l'identificazione della materia lavori pubblici provinciali e dei suoi confini va effettuata con riferimento alla situazione anteriore alla riforma costituzionale del 2001, in quanto più favorevole rispetto al riparto delle competenze legislative operato in base al nuovo Titolo V della parte II della Costituzione.

All'entrata in vigore della novella dettata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) la competenza di cui all'art. 8, primo comma, n. 17, dello statuto comprendeva, pacificamente, oltre alla programmazione e al finanziamento dell'opera pubblica, anche la fase amministrativa di scelta dell'altro contraente, nonché la disciplina del contenuto della volontà della pubblica amministrazione, anche quando essa si fosse manifestata con o negli strumenti di diritto privato.

A sostegno delle proprie argomentazioni, la Provincia ha richiamato le disposizioni legislative che si sono succedute nel tempo (art. 4, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1973, n. 40, che reca "Interventi straordinari per opere pubbliche e norme in materia di lavori pubblici"; legge della Provincia autonoma di Trento 29 luglio 1976, n. 20, che reca "Norme per l'acceleramento delle procedure in materia di opere pubbliche"; artt. 9-11 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 gennaio 1978, n. 3, che reca "Integrazioni di programmi di opere pubbliche e nuove procedure amministrative"). La resistente ha ricordato, altresì, che con la legge provinciale 3 gennaio 1983, n. 2 (Norme per l'esecuzione di lavori pubblici di interesse provinciale) è stata adottata una disciplina organica sulla esecuzione dei lavori pubblici.

A detta legge si è aggiunta la legge provinciale 19 luglio 1990, n. 23 (Disciplina dell'attività contrattuale e dell'amministrazione dei beni della Provincia autonoma di Trento).

Quindi alla disciplina della citata legge n. 2 del 1983 è subentrata quella dettata dalla legge prov. n. 26 del 1993, modificata dalle disposizioni impugnate.

Prima della legge impugnata ha osservato la Provincia, l'esercizio di detta potestà legislativa, intesa come relativa all'intero ciclo della esecuzione dell'opera pubblica, non aveva costituito oggetto di contestazioni. Ciò sarebbe giustificato dalla circostanza che non avrebbe senso l'attribuzione della suddetta competenza se la Provincia non potesse disciplinare la realizzazione dell'opera pubblica dalla prima progettazione alla finale esistenza.

A conferma di ciò è richiamato l'art. 19-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), contenente le disposizioni di attuazione delle previsioni statutarie (è citata la sentenza n. 230 del 2001).

Tale ricostruzione del contenuto della materia lavori pubblici provinciali sarebbe, altresì, avallata dalla giurisprudenza costituzionale.

La Provincia in proposito richiama le sentenze n. 86 del 1979, n. 214 del 1985 e n. 482 del 1995, ed afferma che dell'ampiezza e della complessità della suddetta materia si ha ulteriore conferma con la sentenza n. 302 del 2003, secondo la quale le norme sulla qualificazione degli esecutori di lavori pubblici ricadono nel settore delle opere pubbliche di interesse provinciale, ma non necessariamente devono essere uniformi, ed è incostituzionale un regolamento dello Stato che pretenda di dettarle.

8.3. — In terzo luogo, la Provincia sottolinea come l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 tenda a far sì che le Regioni ad autonomia speciale usufruiscano dell'incremento di autonomia contenuto nella novella in quanto sia rispettata l'autonomia di cui godevano in base allo statuto.

In tal senso è richiamata la sentenza n. 48 del 2003, con la quale si riconosce che la competenza sull'ordinamento degli enti locali attribuita alle Regioni ad autonomia speciale non è intaccata dalla riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, ma sopravvive, quanto meno, negli stessi ambiti e negli stessi limiti definiti dagli statuti.

La persistenza della potestà legislativa provinciale, con riguardo all'ambito in questione, emergerebbe, comunque, dalla stessa sentenza n. 401 del 2007, laddove quest'ultima ha ritenuto sussistente il difetto d'interesse all'impugnazione del citato art. 4, comma 3, del Codice degli appalti, anche in ragione della clausola di adeguamento di cui al successivo comma 5 del medesimo art. 4.

La stessa prassi legislativa è in tal senso, tenuto conto, ad esempio, che la statuizione normativa sulla rilevazione in ambito provinciale dell'aumento dei costi dei materiali (art. 13, comma 6-*ter*, della legge n. 26 del 1999, ora sostituito



dall'impugnato art. 16 della legge prov. n. 10 del 2008) risultava già dall'art. 23 della legge provinciale 15 dicembre 2004, n. 10 (Disposizioni in materia di urbanistica, tutela dell'ambiente, acque pubbliche, trasporti, servizio antincendi, lavori pubblici e caccia) e dall'art. 47 della legge provinciale 29 dicembre 2005, n. 20 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2006 e pluriennale 2006-2008 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria).

8.4. — In ragione di tali premesse, nonché della circostanza che i lavori pubblici provinciali costituiscono una vera materia, ad avviso della resistente lo scrutinio di costituzionalità va condotto alla luce dei limiti stabiliti dallo statuto, come specificati, in particolare, in quelli delle riforme economico-sociali e degli obblighi comunitari.

Le disposizioni statali dettate a tutela della concorrenza, pertanto, non possono imporsi *tout court* alla Provincia, in quanto adottate nell'esercizio di una potestà legislativa statale, ma solo nel caso in cui le stesse corrispondano a principi di riforma economico-sociale e agli obblighi internazionali della Repubblica (sono richiamate le sentenze n. 65 del 2005 e n. 230 del 2001).

Analoghe considerazioni valgono per la resistente in ordine alle disposizioni espressione della potestà legislativa statale in materia di ordinamento civile.

Diversamente, quest'ultimo si estenderebbe fino a ricomprendere tutta la fase preliminare alla stipulazione, di formazione della volontà della stazione appaltante e tutta la fase successiva, in cui l'amministrazione si determina ad utilizzare questo o quello strumento privatistico (sono richiamate le sentenze n. 159 del 2008 e n. 35 del 1992).

8.5. — La Provincia dà atto, tuttavia, che la Corte costituzionale con la sentenza n. 411 del 2008 è sembrata discostarsi dalla clausola dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, ed ammettere che le competenze enunciate dall'art. 117, secondo comma, Cost. possono avere un effetto limitativo delle competenze statutarie.

Tuttavia, ciò rappresenta una ingiustificata differenziazione rispetto alla costante linea giurisprudenziale del Giudice delle leggi.

Né sarebbe giustificata l'applicazione del criterio della prevalenza, utilizzato con riguardo alle Regioni a statuto ordinario. Detto criterio, ad avviso della resistente, sarebbe stato utilizzato dalla sentenza n. 401 del 2007 per «riedificare (...) le materie “tutela della concorrenza” e “ordinamento civile” che la giurisprudenza costituzionale precedente aveva “smaterializzato” inquadrando in materie “trasversali”, e che (...) nella sentenza n. 411 del 2008 essa ha assunto come perno della sua motivazione».

8.6. — Resta fermo, pertanto, ad avviso della Provincia autonoma, che il vaglio di costituzionalità deve tener conto delle disposizioni statutarie. In tal senso, sono richiamate le sentenze n. 1 del 2008 e n. 14 del 2004, le quali mettono in evidenza tale metodologia di giudizio.

8.7. — Poiché ad avviso della Provincia il ricorso dello Stato muove dall'asserzione della incompetenza della Provincia medesima a dettare le disposizioni censurate, le questioni sottoposte all'esame della Corte sarebbero infondate.

Nel caso in cui, invece, si ritenesse che lo Stato ha contestato il superamento dei limiti statutarie, le questioni sarebbero inammissibili per genericità delle censure, in quanto il ricorrente deduce la contrarietà alle disposizioni del Codice degli appalti, ma non argomenta sulla natura di norme di riforma economico-sociale delle stesse, dal momento che tale qualifica non può attribuirsi ad un intero complesso normativo statale.

Né può affermarsi che la tutela della concorrenza, per sua stessa natura, debba essere necessariamente uniforme.

Proprio l'esame dell'ordinamento comunitario pone in luce come siano lasciati spazi di discrezionalità. Così, la stessa Commissione europea esemplifica diverse forme di pubblicità che possono essere seguite dalle amministrazioni per i contratti sotto soglia di interesse transfrontaliero certo (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 15 maggio 2008, resa nelle cause C-147/06 e C-148/06, paragrafi 31 e 33).

8.8. — Infine, rileva la Provincia che nell'affermare la propria potestà legislativa, essa non intende difendere «normative opache, con le quali si innalzano barriere protezionistiche, a tutela di interessi localistici».

Ad impedire ciò sussiste il limite del rispetto della Costituzione (in particolare, gli artt. 3, 41 e 120 Cost.).

8.9. — Passando all'esame delle singole censure la Provincia contesta le violazioni prospettate dallo Stato e mette in evidenza la genericità delle censure stesse.

9. — In data 7 ottobre 2009, la Provincia ha depositato memoria anche in ordine al ricorso n. 92 del 2008.

9.1. — Innanzi tutto, nel dedurre l'infondatezza e l'inammissibilità delle censure prospettate in ordine all'art. 29, comma 2, della legge prov. n. 16 del 2008, sono richiamate le difese prospettate con la memoria relativa al ricorso n. 62 del 2008.

In ordine alle ragioni che hanno determinato la disposta anticipazione del termine di entrata in vigore della disciplina dell'istituto della finanza di progetto, si osserva che risponde all'interesse pubblico mettere subito in campo la normativa in esame.



Ciò vale anche per l'immediata applicazione dei commi 4 e 5 dell'art. 46-ter della legge n. 26 del 1996, come sostituito dalla legge n. 10 del 2008, che riguardano alcuni meccanismi di regolazione delle condizioni economiche del contratto.

Ad avviso della Provincia, pur venendo enunciato, non sarebbe in effetti prospettato alcun vizio autonomo della norma in questione, ragione per la quale la relativa censura sarebbe inammissibile per genericità.

9.2. — Analoghe considerazioni sono svolte con riguardo all'impugnazione dell'art. 29, comma 3, della legge prov. n. 16 del 2008.

Mancano, infatti, le motivazioni che facciano comprendere per quale ragione sarebbe costituzionalmente illegittima la reviviscenza parziale, e limitata ad un periodo, con tutta evidenza transitorio, della norma di cui è stata disposta l'abrogazione.

Sarebbe palese, quindi, l'inammissibilità delle censure per genericità.

La questione, comunque, non sarebbe fondata in quanto la norma impugnata, nel prevedere aiuti finanziari di sostegno economico alle imprese, è estranea alla materia dei lavori pubblici di interesse provinciale.

Tale ultrattività, inoltre, troverebbe giustificazione nell'esigenza di garantire parità di trattamento e mantenere l'azione amministrativa nei canoni di imparzialità e buon andamento.

Considerato in diritto

1. — Con un primo ricorso (n. 62 del 2008) il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato numerose disposizioni della legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10 (Modificazioni della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26, in materia di lavori pubblici, della legge provinciale 13 dicembre 1999, n. 6, in materia di sostegno dell'economia, e della legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1, in materia di urbanistica), ed in particolare quelle contenute negli articoli 1, nella parte in cui sostituisce l'art. 1, commi 1, 2, 4, 6 e 7, della legge della Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1993, n. 26 (Norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza negli appalti); 2; 3; 4, nella parte in cui sostituisce l'art. 2, comma 2, della legge prov. n. 26 del 1993; 5; 6; 10; 15; 16, comma 1, lettera c); 17, nella parte in cui introduce l'art. 13-bis, commi 1, 2, lettere b), c), e), f), i), j), k), l), m), n), o), p), q), r), s), e 3, della medesima legge prov. n. 26 del 1993; 18, comma 1, lettera a); 20; 22, nella parte in cui, nel modificare l'art. 20 della legge prov. n. 26 del 1993, sostituisce i commi 5 e 8 ed introduce i commi 12-bis e 12-ter del medesimo art. 20; 23; 24, nella parte in cui sostituisce l'art. 22, comma 3, della medesima legge prov. n. 26 del 1993; 25; 26; 27; 28; 29; 30; 31; 32; 33, comma 1, lettera a); 34; 35; 36; 37; 38; 39; 40; 41; 42; 43; 44; 45, comma 1, lettera a); 46; 47; 48; 53; 55; 56; 57; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 64; 65; 66; 67; 68; 69; 70; 71; 72; 73; 74; 79; 80; 81; 82; 83; 84; 85; 86; 87; 88; 89; 90; 91; 92; 93; 94; 95; 97; 98; 99; 100; 101; 102; 103; 104; 105; 106; 107; 108; 110; 111, commi 1 e 2; 112, comma 2, in riferimento agli articoli 11, 117, primo e secondo comma, lettere e), l), ed m), della Costituzione, nonché agli artt. 4 e 8, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

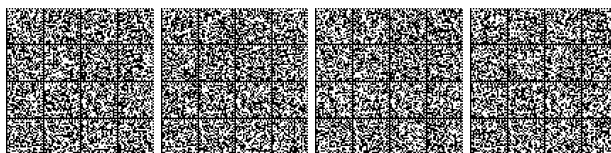
Le disposizioni impugnate, secondo il ricorrente, esorbiterebbero dalla competenza legislativa primaria che l'art. 8 dello statuto speciale attribuisce, nei limiti predeterminati dal precedente art. 4, alla Provincia, in materia soprattutto di «lavori pubblici di interesse provinciale» (art. 8, primo comma, n. 17).

Tali disposizioni, infatti, inciderebbero su ambiti materiali di competenza legislativa statale esclusiva, quali la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; nell'esercizio di tali competenze lo Stato ha emanato il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

Inoltre, le disposizioni impugnate, sotto alcuni profili, lederebbero anche la potestà legislativa statale in materia di giurisdizione, norme processuali, giustizia amministrativa e tutela dell'ambiente.

1.1. — Con un ulteriore ricorso (n. 92 del 2008) il Presidente del Consiglio dei ministri ha anche impugnato l'art. 29, commi 2 e 3, della legge provinciale 12 settembre 2008, n. 16 (Disposizioni per la formazione dell'assestamento del bilancio annuale 2008 e pluriennale 2008-2010 e per la formazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale 2009).

Secondo il ricorrente, l'art. 29, comma 2, sarebbe viziato da illegittimità derivata dall'illegittimità degli artt. 2, 4, 29, 36, 42, 53, 55 e da 59 a 72 della legge prov. n. 10 del 2008, per violazione degli artt. 11, 117, primo e secondo



comma, lettere e), l), ed m), Cost., nonché degli artt. 4 e 8, primo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, in quanto renderebbe immediatamente applicabili le disposizioni del capo VII-bis della legge prov. n. 26 del 1993, ad eccezione dell'art. 50-sexies, ivi compresi gli articoli da essa richiamati, nonché l'art. 46-ter, commi 4 e 5, della stessa legge provinciale, tutti introdotti dalle disposizioni della legge prov. n. 10 del 2008, sopra citate.

Le disposizioni in questione sarebbero, altresì, lesive direttamente dei suddetti parametri costituzionali.

2. — I due giudizi, per la loro connessione, devono essere riuniti ai fini di un'unica decisione.

3. — In via preliminare, deve essere esaminata l'eccezione della Provincia autonoma di Trento, secondo cui le questioni proposte dallo Stato sarebbero tutte inammissibili o comunque non fondate, essendosi formato «un vero e proprio giudicato vincolante tanto per lo Stato quanto per la Provincia» a seguito della sentenza di questa Corte n. 401 del 2007 (punto 6.1 del Considerato in diritto), là dove si è dichiarato il difetto di interesse della Provincia ad impugnare il Codice degli appalti.

L'eccezione non è fondata.

Con la citata decisione è stata dichiarata inammissibile per difetto di interesse la questione proposta dall'odierna resistente nei confronti, tra l'altro, del comma 3 dell'art. 4 del d.lgs. n. 163 del 2006. Tale norma disciplina le procedure di gara e la fase di esecuzione del contratto in relazione alle quali le Regioni non possono prevedere una disciplina diversa da quella stabilita nel medesimo Codice degli appalti.

Per giungere a tale conclusione questa Corte ha richiamato la clausola di salvaguardia contenuta nel comma 5 dell'art. 4 del suddetto Codice, secondo cui «le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione». A questo fine opera, pertanto, il meccanismo prefigurato dall'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), secondo il quale l'emanazione di nuove norme statali non determina una diretta abrogazione di leggi provinciali preesistenti, ma solo l'obbligo di adeguamento «ai principi e norme costituenti limiti indicati dagli artt. 4 e 5 dello statuto speciale», che siano stati determinati dalla legislazione dello Stato, entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto legislativo statale nella *Gazzetta Ufficiale* o nel più ampio termine da esso stabilito. Nella sentenza citata si afferma, inoltre, come il mancato adempimento di siffatto obbligo può essere fatto valere dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso contro leggi provinciali che non si sono «adeguate».

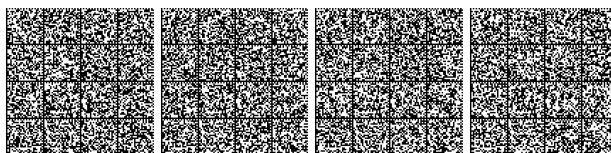
Da queste affermazioni non può, pertanto, desumersi, come sostiene la difesa della Provincia, che la legge impugnata, costituendo esecuzione del dovere di adeguamento, non possa essere oggetto della impugnazione principale ora in esame.

Appare evidente che l'eccezione di giudicato si basa su un equivoco. La resistente ritiene che l'impugnazione proposta dallo Stato, involgente la quasi totalità delle norme contenute nella legge provinciale, postuli la negazione della competenza della Provincia autonoma relativa alla adozione della stessa legge. In realtà l'impugnazione è rivolta nei confronti di specifiche disposizioni della legge stessa, senza però che sia stata dedotta la negazione della competenza della Provincia ad adottare una normativa in materia; normativa adottata in attuazione di quanto previsto dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992. Non viene, pertanto, in rilievo nella specie alcun giudicato costituzionale comportante preclusione per lo Stato ad impugnare le leggi provinciali *de quibus*.

4. — Prima di esaminare le singole censure proposte con i due ricorsi dello Stato, occorre stabilire, avuto riguardo ai rilievi contenuti nelle memorie della difesa provinciale, se trovino applicazione, o comunque rilevino, le norme contenute nel Titolo V della parte II della Costituzione ovvero debbano essere applicate soltanto quelle contemplate nello statuto speciale.

In particolare, la resistente assume che, avendole il predetto statuto attribuito la materia dei lavori pubblici di interesse provinciale, troverebbero applicazione esclusivamente le disposizioni statutarie perché più favorevoli rispetto al sistema di competenza delineato, nel settore in esame, dal Titolo V della parte II della Costituzione. Pertanto, a giudizio della difesa provinciale, «l'identificazione della materia e dei suoi confini va svolta con riferimento alla situazione normativa anteriore alla riforma costituzionale del 2001, in quanto essa risulta — per lo specifico ambito dei lavori pubblici di interesse provinciale — più favorevole del riparto condotto in base al Titolo V come riformato nel 2001».

Come è noto, secondo l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti», le disposizioni della stessa legge costituzionale «si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».



Questa Corte ha chiarito che la funzione espletata dal citato art. 10 è quella «di garantire alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome — attraverso un procedimento di adeguamento automatico e all'esito di una valutazione complessiva dei due sistemi in comparazione — quegli spazi di maggiore autonomia previsti dalle norme contemplate dal nuovo Titolo V, in attesa della revisione dei singoli statuti speciali attraverso il procedimento introdotto dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano)» (sentenza n. 370 del 2006). Con la norma in esame, la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha, pertanto, perseguito «l'obbiettivo di evitare che il rafforzamento del sistema delle autonomie delle Regioni ordinarie, attuato dalla riforma del Titolo V, potesse determinare un divario rispetto a quelle Regioni che godono di forme e condizioni particolari di autonomia» (citata sentenza n. 370 del 2006).

Occorre, pertanto, accertare, in applicazione dei predetti principi, il rapporto che intercorre tra le disposizioni contenute nel novellato Titolo V e quelle contenute nello statuto speciale della Regione Trentino Alto-Adige/Südtirol.

Va premesso che, con riferimento al riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni a statuto ordinario, questa Corte ha più volte affermato che, in mancanza di espressa indicazione costituzionale, nel nuovo art. 117 Cost., i lavori pubblici «non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono» (sentenza n. 303 del 2003) e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali. Ne deriva che non è «configurabile né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né tantomeno un ambito materiale afferente al settore dei lavori pubblici di interesse regionale» (sentenza n. 401 del 2007, punto 3 del Considerato in diritto). Si è, inoltre, puntualizzato che «tali affermazioni non valgono soltanto per i contratti di appalti pubblici, ma sono estensibili all'intera attività contrattuale della pubblica amministrazione che non può identificarsi in una materia a sé, ma rappresenta, appunto, un'attività che inerisce alle singole materie sulle quali essa si esplica» (citata sentenza n. 401 del 2007). In questa prospettiva, avendo riguardo alle competenze delle singole Regioni, deve ritenersi che esse sono legittimate a regolare soltanto quelle fasi procedurali che afferiscono a materie di propria competenza, nonché gli oggetti della procedura rientranti anch'essi in ambiti materiali di pertinenza regionale (sentenza n. 160 del 2009). Questa Corte ha poi affermato che, «al fine di evitare che siano vanificate le competenze delle Regioni» a statuto ordinario, è consentito che norme regionali riconducibili a tali competenze possano produrre «effetti proconcorrenziali», purché tali effetti «siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza» (citata sentenza n. 160 del 2009, che riprende, testualmente, le affermazioni della sentenza n. 431 del 2007).

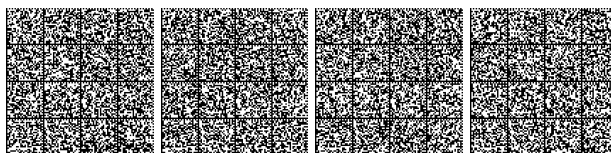
L'art. 8, primo comma, n. 17), del d.P.R. n. 670 del 1972, recante lo statuto speciale, attribuisce, invece, alle Province autonome di Trento e di Bolzano competenza legislativa primaria in materie specificamente enumerate, tra le quali rientra anche quella dei «lavori pubblici di interesse provinciale». Tale espressa previsione di una competenza propria nella materia in questione e l'ampiezza della stessa sono tali da comportare una maggiore autonomia delle Province autonome così come delle Regioni a statuto speciale rispetto a quella assicurata alle Regioni a statuto ordinario dal novellato Titolo V, che, come già sottolineato, non contempla un ambito materiale, nel settore dei lavori pubblici, che possa considerarsi di competenza regionale.

Quanto sin qui esposto non significa, però, che — in relazione alla disciplina dei contratti di appalto che incidono nell'ambito territoriale della Provincia — la legislazione provinciale sia libera di esplicarsi senza alcun vincolo e che non possano trovare applicazione le disposizioni di principio contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006.

Lo stesso art. 8, sopra citato, prevede che la potestà legislativa primaria della Provincia deve osservare i limiti previsti dall'art. 4 dello statuto, il quale stabilisce che la potestà legislativa regionale, ma anche quella provinciale, deve esplicarsi «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali (...) nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica». Ne consegue che la potestà legislativa provinciale in questa specifica materia deve essere esercitata, come questa Corte ha già avuto modo di affermare con riguardo ad altri ambiti ex art. 8 dello statuto di autonomia, nel rispetto dei suddetti limiti (sentenze n. 226 del 2009, n. 378 del 2007).

4.1. — Orbene, deve rilevarsi come tra gli obblighi internazionali sia da annoverarsi il rispetto dei principi generali del diritto comunitario e delle disposizioni contenute nel Trattato del 25 marzo 1957 istitutivo della Comunità europea, ora ridenominato, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e, in particolare, per quanto interessa in questa sede, di quelle che tutelano la libera concorrenza.

Questa Corte ha già avuto modo di precisare che la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 della Costituzione «non può che riflettere quella operante in ambito comunitario» (sentenza n. 401 del 2007).



Avendo riguardo al diritto europeo, devono, pertanto, essere ricomprese in tale nozione: *a)* «le misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione» (sentenza n. 430 del 2007): si tratta, in sintesi, di misure antitrust; *b)* le disposizioni legislative «di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese» (citata sentenza n. 430 del 2007): si tratta, in sintesi, di misure volte ad assicurare la concorrenza «nel mercato»; *c)* le disposizioni legislative che perseguono il fine di assicurare procedure concorsuali di garanzia mediante la strutturazione di tali procedure in modo da assicurare «la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici» (sentenza n. 401 del 2007): si tratta, in sintesi, di interventi mirati a garantire la concorrenza «per il mercato» (da ultimo, sentenza n. 160 del 2009).

Nello specifico settore degli appalti vengono in rilievo tutte le disposizioni che perseguono fini riconducibili all'esigenza sia di evitare comportamenti delle imprese idonei ad alterare le regole concorrenziali sia di garantire la progressiva liberalizzazione dei mercati in cui sono ancora presenti barriere all'entrata o altri impedimenti all'ingresso di nuovi operatori economici.

In questa sede assumono, poi, rilevanza particolare le norme che, disciplinando la fase procedimentale prodromica alla stipulazione del contratto, si qualificano per la finalità perseguita di assicurare la concorrenza «per» il mercato. Si tratta di disposizioni che, sul piano comunitario, e dunque anche sul piano dell'ordinamento dello Stato, tendono a tutelare essenzialmente i principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi (artt. da 28 a 32; da 34 a 37; da 45 a 54; da 56 a 66 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, già artt. da 23 a 31 e da 39 a 59 del Trattato che istituisce la Comunità europea).

La previsione, infatti, di norme che si discostino, eventualmente, dal modello definito in ambito comunitario viola tanto i valori tutelati dal diritto europeo impedendo o restringendo l'esercizio delle fondamentali libertà comunitarie, quanto le corrispondenti normative statali adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione.

In conclusione sul punto, la Provincia autonoma di Trento, nel dettare norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale, pur esercitando una competenza primaria specificamente attribuita dallo statuto di autonomia, deve non di meno rispettare, con riferimento soprattutto alla disciplina della fase del procedimento amministrativo di evidenza pubblica, i principi della tutela della concorrenza strumentali ad assicurare le libertà comunitarie e dunque le disposizioni contenute nel Codice degli appalti che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo.

4.2. — Altro limite alla suddetta competenza legislativa provinciale è rinvenibile nei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, tra i quali sono ricompresi anche quelli afferenti alla disciplina di istituti e rapporti privatistici, che non può che essere uniforme sull'intero territorio nazionale, in ragione della esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza.

In relazione a questo aspetto viene in rilievo, in linea generale, la fase di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto. Con riferimento a tale fase questa Corte, infatti, ha avuto modo di rilevare come l'amministrazione si ponga in una posizione di tendenziale parità con la controparte ed agisca non nell'esercizio di poteri amministrativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia negoziale (sentenza n. 401 del 2007).

A ciò è da aggiungere che nella suindicata fase di conclusione ed esecuzione del rapporto contrattuale si collocano anche istituti che rispondono ad interessi unitari e che, implicando valutazioni e riflessi finanziari, che non tollerano discipline differenziate nel territorio dello Stato, possono ritenersi espressione del limite rappresentato dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali (sia pure con riferimento ad un singolo istituto afferente alla fase esecutiva, si vedano la sentenza n. 447 del 2006 e, prima della riforma del Titolo V, la sentenza n. 482 del 1995).

In definitiva, la Provincia autonoma è tenuta, tra l'altro, a rispettare, con riguardo, in particolare, alla disciplina della suddetta fase, anche quelle norme statali, contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006, che sono espressione dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e delle norme di riforma economico-sociale.

A questo ultimo proposito, va ricordato che con la citata sentenza n. 482 del 1995 questa Corte ha avuto modo di chiarire che la legge 11 febbraio 1994, n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici), poi sostanzialmente trasfusa nel Codice degli appalti pubblici, ha innovato profondamente il quadro legislativo dei lavori pubblici. Tale pronuncia, con riferimento alla legge citata, ha così osservato: «essa è diretta a riordinare complessivamente la materia, modificando tratti essenziali della precedente disciplina, considerata inadeguata per un'efficace amministrazione del settore, che richiede la programmazione e l'effettiva esecuzione delle opere pubbliche in tempi ed a costi certi e prefissati, secondo procedure trasparenti ed idonee a garantire la correttezza e la libera concorrenza, con una netta separazione, anche per gli aspetti tecnici che vanno dalla progettazione al collaudo, dei compiti propri dell'amministrazione commit-



tente rispetto all'attività di chi esegue le opere. La complessiva e profonda innovazione normativa tocca un settore che, negli aspetti disciplinati dalla riforma, assume importanza nazionale e richiede l'attuazione di principi uniformi su tutto il territorio del Paese. Tali principi comportano, tra l'altro, l'omogeneità e la trasparenza delle procedure, l'uniforme qualificazione dei soggetti, la libera concorrenza degli operatori in un mercato senza restrizioni regionali. Inoltre si afferma l'esigenza di costituire un organismo indipendente, al quale affidare la vigilanza e la garanzia del rispetto dei principi fissati dalla legge. Nel caso in esame ricorrono, dunque, gli elementi richiesti dalla Corte perché una disciplina legislativa veda riconosciuti i caratteri sostanziali delle norme fondamentali di riforma economico-sociale (sentenze numeri 406, 153, 29 del 1995, 356 del 1994, 359 e 355 del 1993)».

Alla luce delle considerazioni, già allora svolte da questa Corte, ancora oggi valide, deve essere riconosciuto ai principi desumibili dalle disposizioni del Codice degli appalti la natura di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, come tali costituenti legittimamente limite alla potestà legislativa primaria della resistente Provincia autonoma di Trento; e ciò segnatamente per quelle norme del predetto Codice che attengono, da un lato, alla scelta del contraente (alle procedure di affidamento) e, dall'altro, al perfezionamento del vincolo negoziale e alla correlata sua esecuzione.

Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi per quanto attiene alla materia del contenzioso giurisdizionale, rispetto alla quale operano i medesimi limiti derivanti dai principi dell'ordinamento giuridico, che riconducono tale materia alla esclusiva competenza legislativa dello Stato per evidenti motivi di unitarietà e uniformità sull'intero territorio nazionale delle relative disposizioni.

La disciplina statale in materia pone, nel suo complesso, i requisiti validi per garantire, su tutto il territorio nazionale, la tutela giurisdizionale; come tale, costituisce principio dell'ordinamento giuridico che funge, anch'esso, da limite alla potestà legislativa primaria della Provincia autonoma di Trento *ex art. 8, primo comma, n. 17), dello statuto (sentenza n. 73 del 2008).*

5. — In conclusione, dunque, nel settore degli appalti pubblici il riparto di competenze si atteggia in modo diverso a seconda che trovino applicazione il Titolo V della parte II della Costituzione ovvero norme statutarie speciali che prevedano, in via autonoma, la materia dei lavori pubblici, di interesse regionale o, come nel caso qui in esame, di interesse provinciale.

Nel primo caso, in mancanza della previsione di un ambito materiale nel quale ricondurre gli appalti pubblici, le Regioni a statuto autonomo possono, nell'esercizio di una loro specifica competenza, emanare norme che producano «effetti proconcorrenziali», nei limiti innanzi indicati.

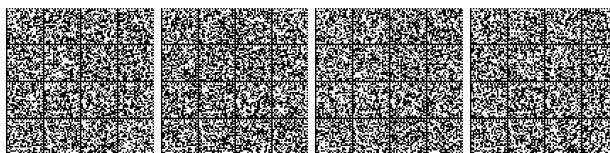
In presenza, invece, di una previsione statutaria, quale quella in esame, che contempra, quale materia a sé, i lavori pubblici di interesse provinciale, l'ente ad autonomia speciale è legittimato a disciplinare il settore, ma, nell'esercizio di tale specifica competenza legislativa, deve rispettare i limiti fissati dallo statuto speciale (art. 4).

Ciò comporta, per quanto attiene in particolare alla tutela della concorrenza, che la disciplina provinciale non possa avere un contenuto difforme da quella assicurata in ambito europeo e nazionale e, quindi, non possa alterare negativamente il livello di tutela assicurato da quest'ultimo.

6. — Esaurita l'analisi delle questioni preliminari prospettate dalla resistente, prima di passare a valutare le singole censure proposte dallo Stato, è opportuno sottolineare come in una fattispecie per molti aspetti analoga, relativa all'impugnazione statale della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5 (Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, in attuazione della direttiva comunitaria n. 2004/18/CE del 31 marzo 2004 e disposizioni per la disciplina delle fasi del ciclo dell'appalto), l'Avvocatura generale dello Stato, pure impugnando numerose disposizioni di tale legge per violazione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza e di ordinamento civile, ha formulato specifiche ed argomentate censure nei confronti di ciascuna delle disposizioni della legge regionale impugnata. Tanto che, con la sentenza n. 411 del 2008, questa Corte si è pronunciata nel merito di queste impugnazioni.

Nella fattispecie ora in esame, invece, il ricorso proposto dallo Stato nei confronti della legge della Provincia autonoma di Trento è, in larghissima parte, apodittico e carente di motivazioni specifiche nei confronti delle singole norme della citata legge, dal momento che esso, in generale, si limita a dedurre che varie norme oggetto di gravame sono invasive della competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela della concorrenza e di ordinamento civile. È mancato, pure in presenza del descritto quadro articolato delle competenze dello Stato e della Provincia autonoma e di un contenuto talora anche molto complesso delle norme impugnate, uno specifico riferimento alle ragioni che determinerebbero un insanabile contrasto con la disciplina comunitaria o con quella contenuta nel Codice degli appalti.

In particolare, dalle indicazioni sintetiche contenute nel ricorso dello Stato non è dato comprendere neppure se le norme impugnate vengano censurate per il solo fatto di invadere la competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela della concorrenza o di ordinamento civile oppure vengano censurate per il loro asserito contrasto con i parametri interposti contenuti nella disciplina comunitaria o in quella nazionale di cui al citato Codice. A tale ultimo proposito, deve,



inoltre, sottolinearsi come il ricorrente avrebbe dovuto indicare le disposizioni del predetto Codice, o almeno il loro contenuto, eventualmente recanti prescrizioni difformi rispetto a quelle oggetto di impugnazione (sentenze n. 411 del 2008 e n. 51 del 2008).

In tale situazione, non può che dichiararsi la inammissibilità delle censure formulate in modo generico ed indeterminato.

Le suindicate carenze argomentative determinano, innanzitutto, la inammissibilità dell'impugnazione dell'art. 1, nella parte in cui sostituisce il comma 1 dell'art. 1 della legge prov. n. 26 del 1993, in quanto, malgrado esso sia stato indicato nell'epigrafe del ricorso, non risultano formulate nei suoi confronti censure di alcun genere.

Deve essere, poi, dichiarata la inammissibilità per genericità di un primo e ampio gruppo di censure, che sono appena adombrate nel ricorso. Tale inammissibilità, in particolare, concerne le doglianze proposte nei confronti dei seguenti articoli della legge prov. n. 10 del 2008: 5 (in tema di determinazione del valore degli affidamenti); 10 (in tema di divieti di divulgazione; in relazione a tale norma è evocato, inoltre, un parametro costituzionale inconferente rappresentato dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni); 15 (sulle prescrizioni tecniche); 16, comma 1, lettera *c*), in tema di adeguamento prezzi; 17, che introduce l'art. 13-*bis* della legge prov. n. 26 del 1993 (nella parte in cui il suddetto art. 13-*bis*, comma 2, lettera *c*, e comma 3, disciplina i capitolati); 18, comma 1, lettera *a*), (in tema di progettazioni; anche in questo caso è richiamato, ancora una volta in maniera inconferente, il parametro costituzionale dei livelli essenziali delle prestazioni); 22, nella parte in cui, nel modificare l'art. 20 della legge prov. n. 26 del 1993, sostituisce i commi 5 e 8 ed introduce i commi 12-*bis* e 12-*ter* del medesimo art. 20 (in tema di affidamento di incarichi di progettazione); 23 (sul concorso di progettazione); 24, nella parte in cui sostituisce l'art. 22, comma 3, della legge prov. n. 26 del 1993 (sulle procedure di affidamento degli incarichi di direzione dei lavori); 25 (sulle garanzie dell'offerta); 26 (sulle coperture assicurative); 27 (in tema di affidamento di incarichi esterni ai collaudatori); 28 (sui bandi di gara); 29 (sulla pubblicità dei bandi di gara); 30 (sulla pubblicità degli avvisi di aggiudicazione); 31 (sulle informazioni circa i mancati inviti, le esclusioni e aggiudicazioni); 32 (sui contratti a corpo e a misura; in relazione a tale disposizione, a fondamento dell'impugnazione, il ricorrente aggiunge, ma sempre genericamente, la diversità rispetto al «terzo correttivo», che, però, è un decreto successivo al ricorso); 33, comma 1, lettera *a*), (sul dialogo competitivo); 34, che sostituisce l'art. 31 della legge prov. n. 26 del 1993 (sulla licitazione), limitatamente ai commi 2 e 3 del suddetto art. 31; 36 (sul dialogo competitivo); 38 (sull'asta elettronica); da 39 a 44 (sui soggetti ammessi alla gara e sui requisiti di partecipazione); 45, comma 1, lettera *a* (sui criteri di aggiudicazione dell'offerta economica); 46 (sulle fasi dell'aggiudicazione); 47 (sulla verifica dei requisiti dell'aggiudicatario); 48 (sulle disposizioni organizzative per il ricorso al subappalto); 53 (sulla disciplina economica dell'esecuzione dei lavori pubblici); 55 (sulla concessione di lavori pubblici); 56, ad eccezione di quanto si dirà tra breve con riferimento alla parte dello stesso art. 56 che, nel sostituire l'art. 50 della legge prov. n. 26 del 1993, modifica il comma 4 del medesimo art. 50; 57 (in tema di affidamenti diretti al concessionario); 58 (in tema di appalti del concessionario); da 59 a 72 (sulla finanza di progetto); 73 e 74 (sulle varianti progettuali); da 79 a 85, e da 87 a 89 (sulla fase di esecuzione del rapporto contrattuale); da 91 a 95, 97 e 98 (su lavori relativi a beni culturali); da 100 a 108 (sulle procedure di affidamento e di selezione delle offerte); 112, comma 2 (sulla applicabilità dell'abrogato comma 4 dell'art. 9 della legge provinciale 13 dicembre 1999, n. 6, recante «Interventi della Provincia autonoma di Trento per il sostegno dell'economia e della nuova imprenditorialità. Disciplina dei patti territoriali in modifica della legge provinciale 8 luglio 1996, n. 4 e disposizioni in materia di commercio»). In particolare, in relazione a tale ultima disposizione, attesa la sua incidenza su ambiti specifici diversi da quello degli appalti, non si adduce alcuna argomentazione idonea a sorreggere la censura formulata.

7. — Un secondo gruppo di censure deve, invece, ritenersi ammissibile e fondato.

In particolare, esse sono dirette contro talune disposizioni afferenti, prevalentemente, alla fase della procedura di affidamento dell'appalto e contenenti norme, per molti aspetti, differenti rispetto a quelle dettate dal legislatore statale e da quello comunitario. Tale diversità altera il livello di tutela della concorrenza assicurato dallo Stato su tutto il territorio nazionale, incidendo negativamente anche sulle libertà comunitarie di circolazione delle persone e delle merci.

In particolare, sono fondate, in quanto sorrette da adeguate, sia pure sintetiche, argomentazioni, le censure relative alle disposizioni che vengono di seguito indicate.

7.1. — L'art. 1 della legge prov. n. 10 del 2008 sostituisce l'art. 1 della legge prov. n. 26 del 1993.

Il comma 6 del novellato art. 1 stabilisce che – per gli interventi eseguiti direttamente da privati a scomputo di contributi connessi ad atti abilitanti all'attività edilizia o conseguenti agli obblighi derivanti da convenzioni di lottizzazione – non si applicano le norme di garanzia che disciplinano le procedure di gara.

Tale previsione è illegittima, in quanto viola i limiti statuari poiché reca una disciplina in contrasto con i principi contenuti nell'art. 32, comma 1, lettera *g*), del Codice degli appalti, dettati dal legislatore statale in attuazione della normativa comunitaria a tutela della concorrenza.



La disposizione statale, infatti, prevede che – ricorrendo l'ipotesi suddetta – l'avente diritto deve presentare all'amministrazione, in sede di richiesta del permesso di costruire, un progetto preliminare delle opere da eseguire, con l'indicazione del tempo massimo in cui devono essere completate, allegando lo schema del relativo contratto di appalto. L'amministrazione, sulla base del progetto preliminare, indice una gara con le modalità previste dall'art. 55 del medesimo Codice degli appalti.

La necessità dell'espletamento di tale gara non è invece contemplata dall'impugnata disposizione provinciale, donde la sua illegittimità costituzionale, atteso che essa incide negativamente sul livello di tutela della concorrenza assicurata dalle disposizioni statali.

7.2. — Il comma 7 del novellato art. 1 della suddetta legge prov. n. 26 del 1993 prevede l'applicazione delle regole a tutela della concorrenza soltanto per i contratti di sponsorizzazione relativi ad opere o lavori pubblici di cui all'allegato I della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 (corrispondente all'allegato I del Codice degli Appalti), nonché per quelli aventi ad oggetto i beni culturali, non menzionando, invece, né i servizi di cui all'allegato II del Codice degli appalti, né le forniture disciplinate dal medesimo (gli uni come le altre, invece, espressamente menzionati dall'art. 26 del Codice).

La norma in esame è illegittima in quanto lede i principi affermati dal legislatore statale nel citato art. 26 del Codice degli appalti, il quale, da un lato, contiene una disposizione di portata applicativa più ampia, per dare effettività nel settore alla tutela della concorrenza, ricomprendendo tutte le tipologie di contratti di sponsorizzazione; dall'altro, puntualizza che si applicano soltanto i principi del Trattato quando «i lavori, i servizi, le forniture sono acquisiti o realizzati a cura e spese dello sponsor», con la conseguenza che trovano applicazione le norme del Codice qualora il contratto abbia natura onerosa per l'amministrazione.

7.3. — L'art. 4, nella parte in cui sostituisce l'art. 2, comma 2, della legge prov. n. 26 del 1993, estende l'applicazione del contenuto dell'intera legge provinciale anche ai lavori eseguiti da soggetti diversi dalle amministrazioni aggiudicatrici, che ricevono finanziamenti dalla Provincia. La norma è illegittima, in quanto pone, quale condizione per la sua applicazione, l'esistenza di progetti di importo complessivo pari a tre milioni di euro, mentre l'art. 32 del d.lgs. n. 163 del 2006 prevede il diverso limite di un milione di euro, così assicurando una maggiore tutela della concorrenza.

7.4. — L'art. 34 disciplina la licitazione privata, stabilendo, al comma 1, che con tale procedura «si fa luogo a una gara pubblica esperita sulla base di un progetto esecutivo, o definitivo nei casi previsti dalla legge, fra più soggetti invitati a questo scopo e selezionati secondo quanto previsto dal regolamento di attuazione».

Ad avviso del ricorrente, detta disposizione sarebbe incostituzionale, in quanto «il diritto nazionale a maggior tutela della concorrenza impone che nella procedura ristretta siano invitate tutte le imprese che ne fanno richiesta, e non solo quelle scelte dalla stazione appaltante, come dispone, invece, la legge provinciale, che dunque garantisce una minore soglia di tutela della concorrenza».

La questione relativa al predetto comma è fondata.

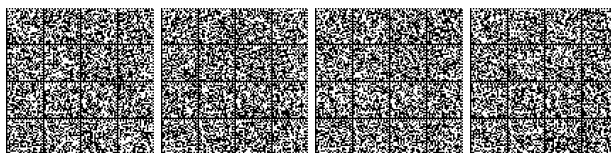
L'art. 55 del Codice degli appalti prevede, in particolare al comma 6, che «nelle procedure ristrette gli operatori economici presentano la richiesta di invito nel rispetto delle modalità e dei termini fissati dal bando di gara e, successivamente, le proprie offerte nel rispetto delle modalità e dei termini fissati nella lettera invito. Alle procedure ristrette sono invitati tutti i soggetti che ne abbiano fatto richiesta e che siano in possesso dei requisiti di qualificazione previsti dal bando».

È evidente, pertanto, che, nella prospettiva nazionale di attuazione dei principi di libera concorrenza, è consentita la partecipazione alla procedura ristretta di «tutti i soggetti che ne abbiano fatto richiesta» e non solo, come, invece, previsto dal legislatore provinciale, di quelli prescelti dalla stazione appaltante. Tale diversità di regolazione incide negativamente sul livello di concorrenzialità che deve essere assicurato, atteso che si riduce la platea degli operatori economici che possono partecipare alla procedura di scelta del contraente con consequenziale pregiudizio, tra l'altro, delle libertà comunitarie specificamente tutelate nel settore in esame.

Pertanto, deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale del dell'art. 34, comma 1, ferma restando la declaratoria di inammissibilità per genericità della censura riferita alle altre disposizioni del medesimo articolo (v. *supra*, il punto 6).

7.5. — L'art. 35 disciplina la procedura negoziata in maniera difforme rispetto ai principi enunciati negli artt. 56 e 57 del d.lgs. n. 163 del 2006, che danno attuazione alle disposizioni contenute negli artt. 30 e 31 della direttiva comunitaria n. 18 del 2004.

Esso prevede, da un lato, la possibilità del ricorso alla procedura negoziata, previa pubblicazione del bando, per fattispecie non contemplate dal legislatore statale (e segnatamente — sia pure in casi eccezionali — nel caso di lavori la cui natura o imprevedibilità non consentono una fissazione preliminare e globale dei prezzi); dall'altro, subordina il



ricorso alla procedura negoziata, senza previa pubblicazione del bando, a condizioni meno stringenti di quelle previste dal legislatore statale nel citato art. 57 del Codice.

La norma impugnata, infatti, stabilisce modalità procedurali in vari punti differenti rispetto al modello prefigurato dal predetto decreto; né assume rilievo che alcuni casi di ammissione coincidano con quelli contemplati a livello nazionale e comunitario.

La disposizione, pertanto, è illegittima, in quanto le diversità, per alcune ipotesi, delle fattispecie per le quali è consentito il ricorso alla procedura negoziata, nonché relativamente ad alcuni profili di rilevanza procedimentale, sono comunque idonee ad incidere negativamente sulle libertà di circolazione delle persone e delle merci alterando le regole che presiedono al funzionamento del sistema di disciplina degli appalti.

7.6. — Con riferimento all'impugnazione dell'art. 37, che disciplina l'accordo quadro, il ricorrente, dopo avere rilevato che tale accordo, costituendo «una procedura di affidamento», invaderebbe l'ambito materiale della tutela della concorrenza, aggiunge che la legge provinciale consentirebbe la stipulazione di tale accordo «in un numero indefinito di casi, lasciati, con norma in bianco, al futuro regolamento provinciale, laddove l'art. 59 del d.lgs. n. 163 del 2006 limita l'accordo quadro, nel campo dei lavori, ai soli lavori di manutenzione, a maggior tutela della concorrenza».

La censura è fondata.

Nella prospettiva comunitaria e nazionale l'accordo quadro «è un accordo concluso tra una o più amministrazioni aggiudicatrici e uno o più operatori economici e il cui scopo è quello di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste» (art. 1, paragrafo 5, della direttiva n. 18 del 2004; la definizione è stata recepita, sul piano nazionale, dall'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 163 del 2006).

Nella specie, il legislatore provinciale, demandando al regolamento provinciale la definizione dei casi in cui è possibile stipulare l'accordo quadro, ha introdotto una normativa differente da quella prevista dal citato art. 59 del Codice degli appalti, il quale, come sottolineato, limita la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di stipulare accordi quadro soltanto nel settore dei lavori pubblici di manutenzione.

Tale diversità di ambito di applicazione è idonea ad incidere negativamente sul livello di tutela dei mercati concorrenziali assicurata in ambito statale. Infatti, la legge provinciale attribuisce al regolamento il compito di individuare i casi in relazione ai quali le stazioni appaltanti possono limitarsi a determinare il contenuto quadro dell'accordo, rinviando ad un momento successivo la concreta stipulazione dei contratti di appalto attuativi del predetto accordo.

7.7. — L'art. 56, nel sostituire l'art. 50 della legge prov. n. 26 del 1993, sostituisce anche il comma 4 del medesimo art. 50 e prevede che, per affidare la concessione di lavori pubblici, «le amministrazioni aggiudicatrici sono libere di scegliere tra le procedure aperta, ristretta o negoziata, purché sia garantito un adeguato confronto concorrenziale, volto a individuare le offerte più vantaggiose dal punto di vista tecnico, economico e gestionale, anche secondo il profilo della redditività, previa definizione dei criteri di valutazione o della loro ponderazione, con le modalità stabilite dal regolamento di attuazione».

Sul piano nazionale, il legislatore statale ha previsto, invece, che le stazioni appaltanti «affidano le concessioni di lavori pubblici con procedura aperta o ristretta, utilizzando il criterio selettivo dell'offerta economicamente più vantaggiosa» (art. 144 del d.lgs. n. 163 del 2006). Non viene consentito, pertanto, nell'ambito di questa tipologia di contratto di partenariato pubblico privato, di ricorrere alla procedura negoziata. È evidente come la disciplina provinciale si discosti dalla normativa statale, incidendo negativamente sul livello di tutela della concorrenza assicurato dal legislatore nazionale.

Deve conseguentemente essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 56, nella parte in cui sostituisce il comma 4 dell'art. 50 della legge prov. n. 26 del 1993.

7.8. — L'art. 86, disciplinando la procedura di affidamento in caso di fallimento dell'esecutore o di risoluzione del contratto per suo grave inadempimento, prevede che l'affidamento avviene alle condizioni fatte in sede di originaria offerta da parte dell'interpellata e non da parte dell'originario aggiudicatario, come invece previsto dall'art. 140 del d.lgs. n. 163 del 2006. Anche la suddetta disposizione, quindi, è illegittima, in quanto viola i limiti dettati dall'art. 4 dello statuto.

8.— Infine, un terzo gruppo di censure deve ritenersi non fondato.

8.1. — In particolare, non può trovare accoglimento la censura con la quale il ricorrente impugna l'art. 1 della legge prov. n. 10 del 2008, che sostituisce l'art. 1 della legge prov. n. 26 del 1993, lamentando come al comma 2 il legislatore provinciale abbia previsto che la legge impugnata si applichi soltanto ai contratti di importo «inferiore» o «superiore» alla soglia comunitaria e non anche, come stabilito in ambito europeo, a quelli di importo «pari» alla soglia medesima.



Al riguardo, va innanzitutto osservato che l'art. 3 della legge censurata in esame, introducendo l'art. 1-ter nella legge provinciale n. 26 del 1993, ha espressamente sancito, contrariamente a quanto asserito dal ricorrente, che i contratti sopra la soglia comunitaria sono quelli il cui valore stimato, al netto dell'imposta sul valore aggiunto, è pari o superiore alle soglie fissate dalla direttiva comunitaria in materia di procedure di aggiudicazione di appalti pubblici di lavori.

Chiarito ciò, deve rilevarsi come la disposizione censurata si limiti a definire l'ambito di applicazione della normativa e in quanto tale abbia un contenuto non idoneo a recare alcun *vulnus* alle competenze costituzionali dello Stato.

8.2. — Per le medesime ragioni non è fondata l'analoga censura avente ad oggetto l'art. 99, relativo agli appalti di importo superiore alla soglia comunitaria.

8.3. — Non può trovare accoglimento neanche la doglianza relativa al comma 4 dell'art. 1 della legge prov. n. 26 del 1993, sostituito dall'art. 1 della legge prov. n. 10 del 2008, il quale prevede che nei contratti misti di lavori, forniture e servizi, e nei contratti di forniture e servizi quando comprendono lavori, si applica la legge provinciale n. 10 del 2008 «se i lavori assumono rilievo superiore al 50 per cento, salvo che, secondo le caratteristiche specifiche dell'appalto, i lavori abbiano carattere meramente accessorio rispetto ai servizi o alle forniture e purché queste costituiscano l'oggetto principale del contratto». Come emerge dalla lettura della riportata disposizione, essa, limitandosi a fornire una definizione di contratto misto, ai fini dell'applicazione della normativa provinciale sostanzialmente equivalente a quella contenuta nel comma 3 dell'art. 14 del Codice degli appalti, non è suscettibile di recare alcun *vulnus* alle competenze statali.

8.4. — Altresì non fondata, sempre per inidoneità della norma censurata ad incidere sulle competenze statali, è la doglianza avente ad oggetto l'art. 2, il quale si limita a stabilire l'obbligo di rispettare taluni principi generali nella fase di affidamento e esecuzione di opere e lavori pubblici, quali i principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza, libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità. È bene aggiungere che la circostanza che non siano richiamati altri principi contenuti nei commi 2, 3, e 4 dell'art. 4 del Codice degli appalti non implica, d'altro canto, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, la loro inapplicabilità.

8.5. — Non è fondata neanche la censura relativa all'art. 3 della legge provinciale impugnata, atteso che la norma in questione si limita a fornire talune definizioni che, per la mancanza di un effettivo contenuto precettivo, non sono idonee ad invadere ambiti costituzionalmente riservati alla competenza legislativa statale.

8.6. — Non può essere accolta neanche la censura relativa all'art. 6, che introduce l'art. 3-bis nella legge n. 26 del 1993. Tale articolo, la cui rubrica reca «lavori sequenziali», prevede, al primo comma, che «i lavori possono essere motivatamente suddivisi dalle amministrazioni aggiudicatrici in più contratti d'appalto, fatto salvo quanto previsto dall'art. 3. La motivazione dà conto, in particolare, della convenienza della scelta dal punto di vista tecnico-organizzativo e finanziario. Il regolamento di attuazione definisce i criteri distintivi tra lotti funzionali e lavori sequenziali»; il secondo comma stabilisce che «per la predisposizione del documento preliminare di progettazione previsto dall'art. 14 e per il coordinamento dei lavori sequenziali è individuato un responsabile di progetto».

Il ricorrente assume che tale norma «reca una definizione sconosciuta al diritto comunitario e nazionale di "lavori sequenziali", tenuti distinti dai lavori in lotti, e che costituisce la giustificazione per affidamenti a trattativa privata fuori dai casi previsti dal diritto comunitario» e dal d.lgs. n. 163 del 2006, con violazione della tutela della concorrenza.

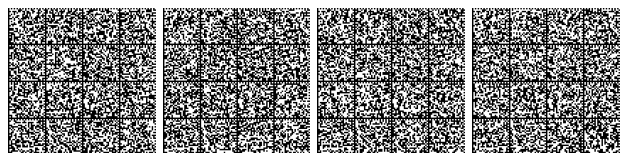
La censura non è fondata.

In via preliminare, si deve chiarire che, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, non è sufficiente la mancata disciplina dell'istituto in ambito comunitario per inferirne la sua illegittimità costituzionale. Avendo la Provincia autonoma una competenza specifica in materia di lavori pubblici di interesse provinciale, essa può regolamentare il settore purché, come si è prima precisato, vengano osservati i limiti contemplati dallo statuto.

Nella specie tali limiti non risultano violati.

Il legislatore provinciale ha disciplinato, infatti, una modalità afferente alla individuazione dell'oggetto del contratto di appalto, stabilendo che i lavori possono essere suddivisi mediante la stipulazione di più contratti di appalto. Orbene, tale suddivisione in sé non è idonea a pregiudicare la tutela della concorrenza.

In primo luogo, perché la norma non prevede che l'amministrazione possa fare ricorso alla procedura negoziata. L'eventuale frazionamento dell'oggetto del contratto impone, comunque, che, in relazione a ciascun contratto, l'amministrazione rispetti sempre le regole di scelta del contraente poste a tutela della concorrenza. A tale proposito, non è senza rilievo che la stessa disposizione impugnata puntualizzi che debba essere comunque rispettato quanto statuito dall'art. 3 della legge provinciale n. 26 del 1993, come modificata dalla legge n. 10 del 2008, sulla determinazione del valore degli affidamenti ai fini della individuazione della disciplina applicabile. E ciò assicura che l'eventuale suddi-



visione dei lavori in più contratti non possa, appunto, rappresentare uno strumento per eludere le regole imperative di regolamentazione della procedura di evidenza pubblica.

In secondo luogo, la legge provinciale impone che l'amministrazione aggiudicatrice dia conto delle ragioni della scelta e della sua convenienza dal punto di vista tecnico-organizzativo e finanziario.

In altri termini, il legislatore provinciale ha posto condizioni e limiti all'esercizio del potere di valutazione dell'amministrazione aggiudicatrice, idonei ad evitare che si incida negativamente sul livello di tutela della concorrenza assicurato dalla legislazione statale.

La questione deve, pertanto, essere dichiarata non fondata.

8.7. — Non è fondata neanche la censura formulata nei confronti dell'art. 17, che introduce l'art. 13-bis della legge provinciale n. 26 del 1993, articolo ritenuto incostituzionale nella parte in cui, al comma 1, ed al comma 2, lettere *b*); *e*); *f*); *i*); *j*); *k*); *l*); *m*); *n*); *o*); *p*); *q*); *r*); *s*), rinvia ad un regolamento provinciale la disciplina di materie che, a giudizio del ricorrente, rientrerebbero nell'ordinamento civile e nella tutela della concorrenza.

La norma impugnata — fermo quanto affermato al punto 6, in relazione ai capitolati — si sottrae a tale censura, in quanto essa deve essere intesa nel senso che il regolamento può essere emanato per disciplinare, anche quando ha ad oggetto capitolati generali, ambiti materiali rientranti esclusivamente nella competenza provinciale. Qualora l'atto regolamentare esorbiti dai predetti ambiti restano comunque esperibili i previsti rimedi giurisdizionali, compreso, eventualmente, anche il ricorso per conflitto di attribuzione innanzi a questa Corte.

8.8. — Per le medesime ragioni da ultimo indicate, non è fondata la censura relativa all'art. 111, che demanda ad un regolamento provinciale l'adozione delle norme di attuazione della legge provinciale in esame.

8.9. — È oggetto di impugnazione anche l'art. 20 della legge provinciale n. 10 del 2008, il quale disciplina il documento tecnico di cantiere che può essere richiesto all'appaltatore dal direttore dei lavori per lavorazioni nelle quali l'organizzazione dell'appaltatore e le tecnologie operative di cui esso dispone richiedono di dettagliare le fasi esecutive.

Secondo il ricorrente tale norma, attenendo alla progettazione e alla esecuzione dei lavori, violerebbe le competenze statali in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e di ordinamento civile.

La questione non è fondata, in quanto la disposizione impugnata si limita a disciplinare fasi afferenti alla organizzazione del momento esecutivo del rapporto contrattuale senza incidere sui principi generali che impongono il rispetto di regole comuni finalizzate ad assicurare un pari trattamento tra gli operatori economici del settore. Questa Corte, sia pure con riferimento al riparto di competenza tra Stato e Regioni a statuto ordinario, dopo avere affermato che la fase di conclusione ed esecuzione del contratto rientra prevalentemente nella materia dell'ordinamento civile, ha aggiunto che ciò non significa che «in relazione a peculiari esigenze di interesse pubblico, non possano residuare in capo alla pubblica amministrazione poteri pubblici riferibili, tra l'altro, a specifici aspetti organizzativi afferenti alla stessa fase esecutiva» (sentenza n. 401 del 2007, punto 6.8. del Considerato in diritto).

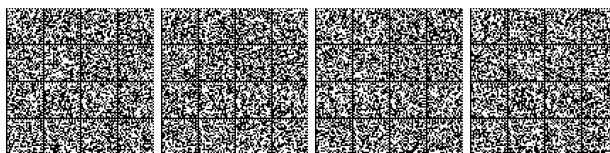
8.10. — Destituita di fondamento è anche la doglianza relativa all'art. 90, il quale disciplina le riserve e le contestazioni tra l'amministrazione aggiudicatrice e l'appaltatore. Tale disposizione, infatti, contempla l'istituto dell'accordo bonario per la risoluzione delle riserve che non rientra, come ritenuto dal ricorrente, nella materia della giustizia amministrativa, attenendo alla fase dell'organizzazione amministrativa dell'ente provinciale.

8.11. — Infine, non è fondata la censura che ha investito l'art. 110, il quale stabilisce che «per gli istituti non previsti» dalla legge provinciale «trova applicazione la normativa comunitaria in materia, che può essere specificata mediante i regolamenti di attuazione». Secondo il ricorrente, tale norma sarebbe incostituzionale nella parte in cui opererebbe un rinvio soltanto al diritto comunitario e non anche a quello statale.

È agevole rilevare come le disposizioni di principio contenute nel Codice degli appalti, che, nella specie, costituiscono attuazione delle prescrizioni comunitarie, non necessitano di un richiamo da parte delle norme impuginate ai fini della loro applicabilità nel territorio provinciale. Ne consegue l'assenza di qualsiasi lesività di prerogative statali da parte della norma censurata.

9. — Con il secondo ricorso n. 92 del 2008 sono stati impugnati, come già sottolineato, i commi 2 e 3 dell'art. 29 della legge provinciale n. 16 del 2008.

9.1. — In particolare, il comma 2 rende immediatamente applicabili le disposizioni del capo VII-bis, la cui rubrica reca «Disposizioni in materia di finanza di progetto» della legge provinciale n. 26 del 1993, ad eccezione dell'art. 50-sexies, ivi compresi gli articoli da essa richiamati, nonché quelle contenute nell'art. 46-ter, commi 4 e 5 della predetta legge, relativo alle condizioni economiche del contratto. Tale norma sarebbe incostituzionale, secondo il ricorrente, da un lato, per illegittimità derivata da quella delle norme di cui si dispone la immediata applicazione, dall'altro, per vizi autonomi, avendo il legislatore provinciale leso la competenza statale in materia di tutela della concorrenza e di ordinamento civile.



La prima censura non è fondata.

La dichiarazione di inammissibilità delle censure riferite a tutte le disposizioni richiamate dalla norma in esame, rende la doglianza prospettata priva del «presupposto» su cui la stessa è stata proposta, con conseguente declaratoria di non fondatezza della questione prospettata.

La seconda censura, con cui si prospettano vizi autonomi è, invece, inammissibile per genericità, risultando persino incerta l'indicazione dei parametri costituzionali che sarebbero stati violati.

9.2. — Il comma 3 dello stesso art. 29 prevede che «al comma 2 dell'art. 112 della legge provinciale n. 10 del 2008 le parole «alla data di entrata in vigore di questa legge» sono sostituite dalle seguenti «alla data del 20 dicembre 2008»». Tale norma sarebbe incostituzionale, secondo il ricorrente, per illegittimità derivata della norma di cui si dispone la protrazione di efficacia e per vizi autonomi, avendo il legislatore provinciale violato l'art. 8, comma 1, dello statuto che imporrebbe il rispetto del diritto comunitario «in combinato disposto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione».

La declaratoria di inammissibilità della censura relativa al richiamato art. 112 comporta la infondatezza della censura in esame. Inoltre, deve ritenersi inammissibile anche la autonoma doglianza prospettata, non essendo la stessa sorretta da alcuna idonea argomentazione.

PER QUESTI MOTIVI

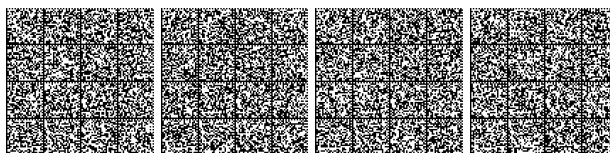
LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, nella parte in cui sostituisce l'art. 1, commi 6 e 7, della legge della Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1993, n. 26 (Norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza negli appalti); 4, nella parte in cui sostituisce l'art. 2, comma 2, della legge provinciale n. 26 del 1993; 34, nella parte in cui sostituisce l'art. 31, comma 1, della legge prov. n. 26 del 1993; 35; 37; 56, nella parte in cui sostituisce l'art. 50, comma 4, della legge prov. n. 26 del 1993, e 86 della legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10 (Modificazioni della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26, in materia di lavori pubblici, della legge provinciale 13 dicembre 1999, n. 6, in materia di sostegno dell'economia, e della legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1, in materia di urbanistica);

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, nella parte in cui sostituisce l'art. 1, comma 1, della legge prov. n. 26 del 1993; 5; 10; 15; 16, comma 1, lettera c); 17, nella parte in cui introduce l'art. 13-bis, comma 2, lettera c), e comma 3, della legge prov. n. 26 del 1993; 18, comma 1, lettera a); 22, nella parte in cui nel modificare l'art. 20 della legge prov. n. 26 del 1993, sostituisce i commi 5 e 8 ed introduce i commi 12-bis e 12-ter del medesimo art. 20; 23; 24, nella parte in cui sostituisce l'art. 22, comma 3, della legge prov. n. 26 del 1993; 25; 26; 27; 28; 29; 30; 31; 32; 33, comma 1, lettera a); 34, nella parte in cui sostituisce l'art. 31, commi 2 e 3 della legge prov. n. 26 del 1993, 36; 38; da 39 a 44; 45, comma 1, lettera a); 46; 47; 48; 53; 55; 56, nella parte in cui sostituisce l'art. 50 della legge prov. n. 26 del 1993, ad eccezione di quanto statuito in ordine al comma 4 di quest'ultimo; 57; 58; da 59 a 72; 73 e 74; da 79 a 85; da 87 a 89; da 91 a 95; 97 e 98; da 100 a 108; 112, comma 2, della suddetta legge prov. n. 10 del 2008, proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli articoli 11, 117, primo e secondo comma, lettere e), l) ed m), della Costituzione, nonché agli articoli 4 e 8, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), con il ricorso n. 62 del 2008 indicato in epigrafe;

dichiara inammissibili, nella parte in cui si prospettano vizi autonomi, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, commi 2 e 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 12 settembre 2008, n. 16 (Disposizioni per la formazione dell'assestamento del bilancio annuale 2008 e pluriennale 2008-2010 e per la formazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale 2009), proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli articoli 11, 117, primo e secondo comma, lettere e), l) ed m), della Costituzione, nonché agli articoli 4 e 8, primo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, con il ricorso n. 92 del 2008 indicato in epigrafe;



dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, che sostituisce l'art. 1, commi 2 e 4, della legge prov. n. 26 del 1993; 2; 3; 6; 17, nella parte in cui introduce l'art. 13-bis, commi 1 e 2, lettere b); e); f); i); j); k); l); m); n); o); p); q); r); s), della legge prov. n. 26 del 1993; 20; 90; 99; 110 e 111 della suddetta legge prov. n. 10 del 2008, proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli articoli 11, 117, primo e secondo comma, lettere e), l) ed m), della Costituzione, nonché agli articoli 4 e 8, primo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, con il ricorso n. 62 del 2008 indicato in epigrafe;

dichiara non fondate, nella parte in cui si prospettano vizi di illegittimità derivata, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, commi 2 e 3, della suddetta legge prov. n. 16 del 2008, proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli articoli 11, 117, primo e secondo comma, lettere e), l) ed m), della Costituzione, nonché agli articoli 4 e 8, primo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, con il ricorso n. 92 del 2008 indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta l'8 febbraio 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 12 febbraio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0128

N. 46

Sentenza 8 - 12 febbraio 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Infortunati sul lavoro e malattie professionali - Aggravamento della malattia professionale causata dal protrarsi dell'esposizione al medesimo rischio professionale - Irrilevanza, ai fini assicurativi, decorsi quindici anni dalla costituzione della rendita - Eccezione d'inammissibilità per difetto di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione - Reiezione.

- D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, artt. 80, 131, 132 e 137.
- Costituzione, artt. 3, 32 e 38.

Infortunati sul lavoro e malattie professionali - Aggravamento della malattia professionale causata dal protrarsi dell'esposizione al medesimo rischio professionale - Irrilevanza, ai fini assicurativi, decorsi quindici anni dalla costituzione della rendita - Denunciata irrazionalità nonché lesione dei principi di tutela della salute e della garanzia previdenziale - Esclusione - Non fondatezza della questione nei sensi di cui in motivazione.

- D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, artt. 80 e 131.
- Costituzione, artt. 3, 32 e 38.

Infortunati sul lavoro e malattie professionali - Aggravamento della malattia professionale causata dal protrarsi dell'esposizione al medesimo rischio professionale - Irrilevanza, ai fini assicurativi, decorsi quindici anni dalla costituzione della rendita - Denunciata irrazionalità nonché lesione dei principi di tutela della salute e della garanzia previdenziale - Difetto di rilevanza delle questioni - Inammissibilità.

- D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, artt. 132 e 137.
- Costituzione, artt. 3, 32 e 38.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 80, 131, 132 e 137 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), promosso dal Tribunale di Brescia nel procedimento vertente tra L. B. e l'INAIL con ordinanza del 30 dicembre 2008, iscritta al n. 97 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.

Visti gli atti di costituzione di L. B. e dell'INAIL nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 12 gennaio 2010 il giudice relatore Luigi Mazzella;

Uditi l'avvocato Luigi La Peccerella per l'INAIL e l'avvocato dello Stato Francesco Lettera per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — L. B., dipendente addetto ad una cava di marmo, già titolare di rendita per ipoacusia professionale decorrente dal 28 novembre 1978, conveniva in giudizio, davanti al Tribunale di Brescia, l'INAIL per ottenere il riconoscimento di un maggiore grado di inabilità (rispetto al 37% già riconosciutogli dall'Istituto).

Il predetto ricorrente aveva continuato l'attività lavorativa «... senza che fossero mutate le condizioni ambientali, tempi e modalità di svolgimento della prestazione».

Acquisita nuova consulenza tecnica, il Tribunale adito accertava un peggioramento delle condizioni fisiche del ricorrente nella misura del 41% nel 2003 e del 44% nel 2008.

L'Istituto convenuto eccepeva l'inammissibilità della domanda per decorso (dal 28 novembre 1978 alla domanda amministrativa di nuova revisione) del quindicennio previsto dall'art. 137 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali).

Considerato che tale aggravamento, in forza della presunzione *iuris et de iure* di stabilizzazione dei postumi, di cui all'art. 137, non può essere sempre e tutto imputato alla patologia già indennizzata e che il ricorrente aveva cessato l'attività lavorativa nel 2002, il rimettente dubita della legittimità costituzionale degli artt. 80, 131, 132 e 137 del d.P.R. n. 1124 del 1965, in riferimento agli artt. 3, 32 e 38 della Costituzione, nella parte in cui pongono un limite temporale alla rilevanza delle variazioni delle condizioni fisiche dell'assicurato anche nel caso in cui, non mutando le condizioni ambientali, i tempi e le modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, l'aggravamento della malattia professionale dipenda dal protrarsi dell'esposizione al rischio morbigeno.



Secondo il rimettente, l'aspetto che viene in considerazione non concerne l'evoluzione della patologia, causata dal fattore morbigeno accertato e valutato dall'Istituto assicuratore, ma la concorrenza con il primo di altro fattore costituito dalla prosecuzione dell'esposizione lavorativa al medesimo rischio morbigeno. In questa situazione non sarebbe manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme sopra indicate, nella parte in cui escludono la rilevanza ai fini assicurativi di fattori espositivi al rischio ai fini dell'aggravamento della malattia professionale indennizzabile, rispetto agli artt. 3, 32 e 38 Cost.

Secondo la lettura che ne dà il rimettente, l'art. 80, escludendo in radice la possibilità di una revisione per l'unica patologia, pur se aggravata da una sopravvenuta esposizione lavorativa rispetto al tempo dell'accertamento in sede amministrativa, una volta decorso il quindicennio previsto dall'art. 137, collega il limite temporale all'unica malattia professionale e lo ancora all'eziologia professionale originaria. In questa maniera, esso limita in modo irrazionale il diritto alla revisione.

L'INAIL ha eccepito l'inammissibilità della questione relativa agli artt. 80, 131 e 132 del d.P.R. n. 1124 del 1965 che disciplinano fattispecie diverse da quelle del caso oggetto del giudizio *a quo*.

Rispetto, invece, all'art. 137 l'Istituto assicuratore sostiene l'infondatezza della questione, affermando che la scelta del legislatore è fondata su rilievi di natura sanitaria e statistico-epidemiologica che dimostrano come, nel maggior numero dei casi, una patologia manifestatasi con una incidenza tale da determinare il superamento della soglia minima indennizzabile in rendita esaurisca il suo processo evolutivo nell'arco di 15 anni.

2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, sostiene che l'ordinanza di rimessione è priva della necessaria «autosufficienza», non apparendo chiaro se il superiore livello di ipoacusia accertato nel 2008 sia dovuto ad aggravamento della malattia iniziale, ovvero all'esposizione ulteriore al rumore, per il periodo posteriore al 23 novembre 1978. Né è chiaro se trattasi di peggioramento derivato dalla originaria malattia professionale che ha dato luogo alla liquidazione della rendita, oppure di sintomatologia aggiuntiva della malattia professionale derivante dalla ulteriore esposizione del lavoratore al medesimo rischio.

Considerato in diritto

1. — Il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale — in riferimento agli artt. 3, 32 e 38 della Costituzione — degli artt. 80, 131, 132 e 137 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), «nella parte in cui escludono la rilevanza, ai fini assicurativi, di fattori espositivi al rischio di aggravamento della malattia professionale successivi al momento di accertamento della malattia professionale indennizzabile» (così, testualmente l'ordinanza di rimessione).

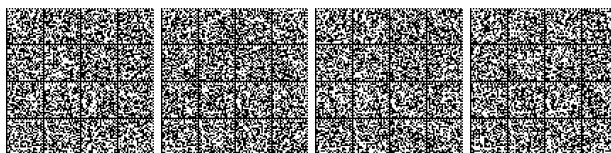
1.1. — Le norme censurate disciplinano, da un lato, la fattispecie che si verifica quando un lavoratore, già titolare di rendita per infortunio sul lavoro o malattia professionale sia colpito da nuovo infortunio o contragga nuova malattia (artt. 80, 131 e 132), e, dall'altro, il caso in cui l'invalidità dipendente dall'infortunio o dalla malattia per i quali sia stata costituita la rendita INAIL, si aggravi o migliori nel corso del tempo (art. 137).

Con riferimento alla prima ipotesi l'art. 80 del d.P.R. n. 1124 del 1965 dispone (con specifico riguardo al titolare di rendita per infortunio, ma il precetto, ai sensi degli artt. 131 e 132, è applicabile anche al titolare di rendita per malattia professionale) che, in caso di nuovo infortunio o nuova malattia professionale, si proceda alla costituzione di una unica rendita sulla base del grado complessivo di inabilità.

Diversa è l'ipotesi in cui, successivamente alla costituzione della rendita, l'inabilità originaria subisca aggravamenti o miglioramenti. In questo caso è possibile per l'assicurato chiedere l'aumento della rendita e, rispettivamente, per l'Inail disporre la riduzione, ma entro determinati limiti temporali massimi. Precisamente, la rendita non può più essere revisionata dopo dieci anni dalla sua costituzione, se si tratta di infortunio (art. 83), ovvero dopo quindici anni, in caso di malattia (art. 137).

2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità della questione per difetto di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione, la quale non chiarisce se il maggior livello di ipoacusia lamentata dal ricorrente nel giudizio principale sia dovuto all'aggravamento dell'iniziale malattia o all'ulteriore esposizione al rumore.

L'eccezione non è fondata.



Infatti nell'ordinanza di rimessione si afferma che, dopo la scadenza del quindicennio dalla costituzione della rendita, si è verificato un aggravamento dell'inabilità conseguente all'ipoacusia professionale e che il lavoratore ha continuato, successivamente alla costituzione della rendita, ad essere esposto al medesimo rischio professionale da rumore.

Risulta dunque chiaramente che, secondo il rimettente, l'aggravamento riscontrato in corso di causa ai danni dell'assicurato è dipeso dal fatto che, dopo il decorso del quindicennio, l'assicurato medesimo ha continuato ad essere esposto allo stesso rischio patogeno che aveva comportato, a suo tempo, l'insorgenza della malattia e la costituzione della relativa rendita.

3. — Nel merito, la questione relativa agli artt. 80 e 131 del d.P.R. n. 1124 del 1965 non è fondata nei termini appresso specificati.

Le due norme, riferendosi all'ipotesi di «nuova» malattia professionale, devono essere interpretate nel senso che esse riguardano anche il caso in cui, dopo la costituzione di una rendita per una determinata malattia professionale («vecchia», quindi, in contrapposizione alla «nuova»), il protrarsi dell'esposizione al medesimo rischio patogeno determini una «nuova» inabilità che risulti superiore a quella già riconosciuta.

Tale interpretazione delle norme sopracitate non fa ricadere l'ipotesi così delineata nell'ambito di applicabilità dell'art. 137 del d.P.R. n. 1124 del 1965, il quale si riferisce esclusivamente all'aggravamento eventuale e conseguenziale dell'inabilità derivante dalla naturale evoluzione della originaria malattia.

Quando, invece, il maggior grado di inabilità dipende dalla protrazione dell'esposizione a rischio patogeno, e si è quindi in presenza di una «nuova» malattia, seppure della stessa natura della prima, la disciplina applicabile è quella dettata dall'art. 80, estesa alle malattie professionali dall'art. 131.

Tali norme, così interpretate, assicurano idonea tutela alla fattispecie descritta dal rimettente e, pertanto, non è ravvisabile la denunciata violazione dei principi dettati dagli artt. 3, 32 e 38 della Costituzione.

4. — Le questioni relative agli artt. 132 e 137 del d.P.R. n. 1124 del 1965 sono inammissibili per difetto di rilevanza, poiché il rimettente non deve fare applicazione di tali norme nel giudizio principale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 132 e 137 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 32 e 38 della Costituzione, dal Tribunale di Brescia con l'ordinanza in epigrafe;

Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 80 e 131 del d.P.R. n. 1124 del 1965, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 32 e 38 della Costituzione, dal Tribunale di Brescia con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2010.

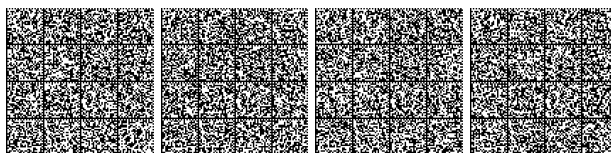
Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 12 febbraio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



n. 47

Sentenza 8 - 12 febbraio 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reato di falsa testimonianza - Trattamento sanzionatorio - Previsione di un minimo edittale di pena di due anni di reclusione - Denunciata irragionevolezza e contrasto con i principi di proporzionalità e della finalità rieducativa della pena, nonché disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato assimilabili - Legittimo esercizio della discrezionalità legislativa - Possibilità per il giudice di graduare la pena tra il minimo ed il massimo edittale, in relazione alla gravità del fatto - Non fondatezza della questione.

- Cod. pen., art. 372.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

Giudici: Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 372 del codice penale, promosso dal Tribunale di Trento nel procedimento penale a carico di V. P., con ordinanza del 9 maggio 2008, iscritta al n. 81 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella Camera di consiglio del 13 gennaio 2010 il giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale di Trento in composizione monocratica, con ordinanza depositata il 9 maggio 2008, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione «e in relazione al principio di ragionevolezza», questione di legittimità costituzionale dell'articolo 372 del codice penale (falsa testimonianza), «laddove viene comminato il minimo edittale in anni due di reclusione, anziché in altra pena, di eguale specie, ma nella misura più bassa».

Il rimettente premette di essere chiamato a decidere in un procedimento penale a carico di V. P., imputato del delitto di cui all'art. 372 cod. pen. perché, all'udienza del 25 ottobre 2006, dichiarava, contrariamente al vero, che N. D. non aveva partecipato al furto di quattro cerchioni di un'automobile.

Il giudice *a quo* riferisce che la falsità delle dichiarazioni rese dall'imputato è emersa dall'istruttoria dibattimentale, in quanto un maresciallo dei Carabinieri aveva affermato di aver visto anche N. D. partecipare all'azione di impossessamento dei cerchioni, unitamente all'imputato V. P. (nei cui confronti il procedimento iscritto per il delitto di furto era stato definito ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, con sentenza divenuta irrevocabile al tempo della testimonianza).

In sede di discussione il rappresentante del pubblico ministero aveva chiesto la condanna ad anni tre di reclusione, mentre la difesa aveva insistito per l'assoluzione.



2. — Ciò premesso, il giudicante dubita della legittimità costituzionale del citato art. 372, «in relazione da un canto agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dall'altro ai principi di ragionevolezza e di proporzione quantitativa che devono presiedere alla funzione legiferante in merito all'entità della pena criminale sanzionante gli illeciti penali».

Egli afferma che la questione è rilevante perché «da essa dipende, nei confronti del giudicabile, l'applicazione in concreto della pena in esito alla istruzione probatoria dibattimentale svolta».

3.— Inoltre, la questione, ad avviso del rimettente, non appare manifestamente infondata per più motivi.

In primo luogo, egli pone in evidenza che con l'art. 11, comma 2, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa) convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, l'originaria pena detentiva per il delitto di falsa testimonianza, determinata nel minimo in sei mesi e nel massimo in tre anni di reclusione, è stata aumentata nel minimo a due anni e nel massimo a sei anni di reclusione, con la conseguenza che il minimo ed il massimo edittale sono stati, rispettivamente, quadruplicati e raddoppiati.

Tale inasprimento sanzionatorio si pone, secondo il giudice *a quo*, in contrasto con il principio di proporzionalità, in quanto il minimo edittale ora previsto, costituendo pena inevitabile anche per le infrazioni più modeste, non è adeguato al disvalore del fatto tipico.

L'attuale trattamento sanzionatorio, poi, è tale per cui il reato di falsa testimonianza è punito in modo più grave rispetto ad altre fattispecie criminose «considerate da sempre come ontologicamente similari» quali la frode processuale, il favoreggiamento personale, anche con riguardo all'aggravante di cui al capoverso dell'art. 378 cod. pen., e la simulazione di reato.

Si tratta, ad avviso del rimettente, di fattispecie delittuose «che per lontana tradizione, sia la legge, che la dottrina e la giurisprudenza hanno reputato avvinte dalla identica oggettività giuridica, che si è detto risiedere nell'interesse dello Stato alla retta amministrazione della giustizia che deve quanto più possibile cogliere nel segno, nonché nella necessità diretta ad impedire che la giustizia possa essere indirizzata su falsa strada».

L'ordinanza pone in rilievo che la pena prevista per il reato di falsa testimonianza è la stessa prevista per il reato di calunnia, connotato da maggiore gravità rispetto al primo, per la sussistenza non solo dell'aggressione all'interesse al corretto funzionamento della giustizia, cioè al medesimo interesse tutelato dal reato di cui all'art. 372 cod. pen., ma anche per la sussistenza della lesione alla libertà e all'onore della persona falsamente incolpata di una condotta criminosa.

Il rimettente ritiene che un'altra ragione di «stridente irragionevolezza sostanziale» della pena prevista per il reato di falsa testimonianza risieda nel raffronto con quella prevista per il reato di favoreggiamento personale di cui all'art. 378 cod. pen., anche con riferimento all'ipotesi aggravata del capoverso, che sanziona il reo con la reclusione non inferiore nel minimo a due anni, prevedendo, nel massimo, la pena di quattro anni di reclusione, quando il delitto commesso è quello previsto dall'art. 416-*bis* cod. pen.

Tale diversa previsione costituisce per il rimettente «una grave aporia della legge» perché colui che, come l'imputato del giudizio *a quo*, abbia mentito in ordine al furto di quattro cerchi di una automobile è punito come o più gravemente di chi ha eluso le investigazioni (*recte*: abbia aiutato taluno ad eludere le investigazioni) dell'autorità in un delitto di mafia, vale a dire nella stragrande maggioranza dei casi in efferati delitti di sangue.

Secondo il Tribunale, nel caso di specie difetta la necessaria proporzionalità tra disvalore del singolo fatto tipico e sanzioni edittali per esso comminate.

Il rimettente rileva, poi, che, mentre nel reato di favoreggiamento la gravità edittale del delitto si distingue in relazione alla gravità del reato presupposto, ciò non accade per il delitto di falsa testimonianza in quanto la misura della pena è la stessa qualunque sia il reato in relazione al quale è dichiarato il falso, quindi, «sia se si riferisca ad un reato la cui posta è l'ergastolo, sia se riguardi una contravvenzione punita con la pena dell'ammenda».

Con l'aumento del minimo edittale, dunque, il legislatore del 1992, ad avviso del giudice *a quo*, ha azzerato ogni rapporto tra misura della pena, offesa al bene giuridico e modalità di aggressione «appiattendo tutta la vasta gamma delle condotte possibili – dalle più gravi alle meno gravi – su un disvalore d'evento e d'azione rispetto ai quali non appare razionale una uniformità sanzionatoria “dal basso”».

Per il rimettente ciò determina, nel quadro di una più attenta considerazione dell'art. 27 Cost., che è precluso al giudice l'esercizio concreto della discrezionalità vincolata di cui all'art. 133 cod. pen., essendogli interdotta l'opera di adeguamento della pena alle circostanze oggettive e soggettive del reato, sicché il minimo edittale si presenta «sperequato in eccesso rispetto a quella platea statisticamente estesa di soggetti agenti che non presentano le stigmate della personalità criminale».



Sotto tale aspetto egli sostiene, infatti, che l'aumento del minimo edittale della pena per il delitto di falsa testimonianza è stato varato nell'ambito di una legislazione «emergenziale», ad avviso del rimettente «ritagliata per una tipologia di persone ad alta valenza criminale» e, dunque, finalizzato a reprimere il mendacio nell'ambito del crimine organizzato, con la conseguenza che il minimo edittale in questione sarebbe modellato su «un tipo criminologico d'autore (cioè il mafioso e le carriere criminali) che non si può dire costituisca il *proprium* del delitto di falsa testimonianza».

Il trattamento sanzionatorio del delitto di falsa testimonianza si pone, dunque, in contrasto con l'art. 27, terzo comma, Cost., perché l'irrogazione di pene sproporzionate al grado di effettivo disvalore dei fatti e alla personalità del reo compromette la finalità rieducativa della pena stessa.

Il rimettente osserva, infine, che, coincidendo il minimo edittale di due anni con il limite di pena oltre il quale non è usufruibile la sospensione condizionale della pena ai sensi dell'art. 163 cod. pen., «è giocoforza lamentare che ciò comprime al massimo, di fatto quasi annullandolo, il margine di operatività dell'anzidetto beneficio, accordabile al reo primario che ne possa essere meritevole».

4. — Con atto depositato in data 14 aprile 2009 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha sostenuto la non fondatezza della questione.

La difesa erariale ha, in primo luogo, osservato che l'inasprimento del trattamento sanzionatorio per il delitto di falsa testimonianza, introdotto dal d.l. n. 306 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 356 del 1992, non è stato dettato da motivazioni emergenziali, come affermato dal rimettente, quanto piuttosto dal mutamento del processo penale che, con l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura, è divenuto di tipo accusatorio, con la conseguenza che la prova testimoniale ha assunto un ruolo primario. All'interesse per la veridicità della prova, dunque, ha fatto seguito l'innalzamento dei limiti edittali della pena per il delitto in questione.

Pertanto, si deve escludere che sia stato violato l'art. 3 Cost. in base al rilievo che il minimo edittale previsto per il delitto di falsa testimonianza sarebbe irragionevole.

Né la violazione del citato parametro può derivare dal diverso trattamento sanzionatorio previsto per altre figure criminose. Per quanto concerne il delitto di calunnia, la difesa erariale pone in rilievo che la pena della reclusione che va da due a sei anni, cioè la stessa prevista per il delitto di falsa testimonianza, concerne le ipotesi meno gravi, mentre il trattamento sanzionatorio è fortemente inasprito per le violazioni più gravi.

Quanto al confronto con il delitto di frode processuale, punito meno gravemente, la difesa erariale rileva che la ragione del diverso trattamento sanzionatorio risiede non solo nel dato che nel delitto di falsa testimonianza si trasgredisce un dovere di solidarietà sociale, ma anche nella considerazione secondo cui l'art. 374 cod. pen. è posto a tutela di mezzi di prova meno diffusi della prova testimoniale; inoltre, il delitto di frode processuale può essere commesso con meno facilità e minore speranza d'impunità rispetto a quello di cui all'art. 372 cod. pen.

Anche con riferimento al delitto di favoreggiamento personale, punito meno gravemente, la difesa erariale osserva che soltanto con riferimento alla falsa testimonianza viene in rilievo un dovere di solidarietà sociale, la cui «sacralità» è sottolineata dalla previsione di specifiche formalità; inoltre, solo in quest'ultima fattispecie criminosa si realizza la violazione dell'interesse alla correttezza di un tipo di prova di assoluta importanza, qual è quella testimoniale.

L'Avvocatura generale prosegue osservando che la questione sollevata dal rimettente non è fondata, anche con riferimento agli ulteriori profili di violazione degli artt. 3 e 27 Cost.

Invero, il giudice può adeguare la pena alla scarsa gravità del fatto, concedendo le circostanze attenuanti generiche, così graduando la pena rispetto al disvalore del reato.

La difesa erariale, infine, sostiene che l'inasprimento del trattamento sanzionatorio consente, comunque, la possibilità di applicare il beneficio della sospensione condizionale della pena alla luce delle possibili riduzioni di pena conseguenti alla scelta di dette attenuanti o di riti premiali.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale di Trento dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione, dell'articolo 372 del codice penale (falsa testimonianza) «laddove viene comminato il minimo edittale in anni due di reclusione, anziché in altra pena, di eguale specie, ma nella misura più bassa».

Il rimettente, chiamato a decidere in un procedimento penale a carico di V. P., imputato del delitto di falsa testimonianza, perché, contrariamente a quanto emerso dall'istruttoria dibattimentale, dichiarava che N. D. non aveva partecipato al furto di quattro cerchioni di un'automobile, solleva il dubbio di legittimità costituzionale nei termini sopra indicati, ponendo in rilievo che la questione è rilevante in quanto «da essa dipende nei confronti del giudicabile, l'applicazione della pena in esito alla istruzione probatoria dibattimentale svolta».



Ad avviso del giudice *a quo* il trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 372 cod. pen. viola l'art. 3 Cost. in relazione ad una pluralità di profili.

In primo luogo, esso si pone in contrasto con il principio di proporzionalità in quanto il minimo edittale, determinato in due anni di reclusione, non è adeguato al disvalore del fatto tipico, costituendo una pena inevitabile anche per le infrazioni più modeste.

La disposizione censurata, poi, nel prevedere il citato minimo edittale viola il principio di ragionevolezza. Infatti, il reato di falsa testimonianza ha subito un inasprimento sanzionatorio introdotto dall'art. 11, comma 2, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356.

Per effetto di tale modifica, che ha sostituito l'originaria pena detentiva, stabilita nel minimo in sei mesi e nel massimo in tre anni di reclusione, il delitto *de quo* oggi è punito più gravemente di fattispecie assimilabili, come la frode processuale (art. 374 cod. pen.), il favoreggiamento personale (art. 378 cod. pen.) anche con riguardo all'ipotesi in cui il delitto al quale la condotta si riferisce è quello previsto e punito dall'art. 416-*bis* cod. pen., inoltre, la simulazione di reato (art. 367 cod. pen.).

Secondo il rimettente, si tratta di tipi di reato caratterizzati da una identica oggettività giuridica consistente, così come per il delitto di falsa testimonianza, nell'interesse dello Stato alla retta amministrazione della giustizia.

In particolare, tra il delitto di cui all'art. 372 cod. pen. e quello di favoreggiamento personale, punito con la pena della reclusione fino a quattro anni e, nell'ipotesi aggravata, con la reclusione non inferiore a due anni, sussiste un irragionevole trattamento sanzionatorio in quanto costituisce «una grave aporia della legge» prevedere che chi, come l'imputato, abbia commesso una infrazione modesta è punito come o più gravemente di chi abbia aiutato taluno ad eludere le investigazioni dell'autorità.

Un altro profilo di irragionevolezza risiede nella constatazione che, mentre in questa ultima fattispecie di reato la gravità edittale è graduata in relazione alla gravità del reato presupposto, ed è prevista la pena della multa nel caso in cui quest'ultimo è una contravvenzione, nel delitto di falsa testimonianza la misura della pena è unica qualunque sia il reato in relazione al quale è dichiarato il falso.

Ad avviso del giudice *a quo*, poi, la disposizione denunciata viola l'art. 3 Cost. in quanto non è ragionevole punire il delitto di falsa testimonianza con la stessa pena prevista per il delitto di calunnia, connotato da maggiore gravità, in quanto offensivo non solo dell'interesse al corretto funzionamento dell'amministrazione della giustizia, ma anche dell'onore di colui che è falsamente incolpato di un reato.

Infine, il minimo edittale previsto dalla disposizione censurata si pone in contrasto anche con l'art. 27, terzo comma, Cost., in particolare con la finalità rieducativa della pena, in quanto si presenta sperequato in eccesso rispetto a quei soggetti che «non presentano le stigmate della personalità criminale», non apparendo, pertanto, proporzionato al grado di effettivo disvalore dei fatti e alla personalità del reo.

2. — La questione non è fondata.

2.1. — Si deve premettere che l'art. 11, comma 2, del d.l. n. 306 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 356 del 1992, ha elevato la misura della sanzione prevista per il delitto di falsa testimonianza, sostituendo alla originaria pena stabilita, nel minimo, in sei mesi di reclusione e, nel massimo, in tre anni di reclusione, quella più grave determinata in due anni di reclusione nel minimo ed in sei anni di reclusione nel massimo. Ciò secondo valutazioni operate in sede legislativa sulla gravità del fatto, che ne hanno progressivamente accentuato l'antigiuridicità.

La modifica normativa del trattamento sanzionatorio per il delitto in questione, come si rileva dai lavori parlamentari, si inquadra nell'ambito di una più ampia esigenza avvertita dal legislatore di provvedere alla «ristrutturazione» dei delitti contro l'attività giudiziaria, approntando specifici strumenti di tutela del corretto svolgimento delle indagini preliminari e per salvaguardare la genuinità della prova.

In questo quadro, dunque, l'innalzamento del trattamento sanzionatorio, previsto per il delitto di cui all'art. 372 cod. pen., è stato dettato dalla necessità di preservare la veridicità della prova, non soltanto con riferimento ai procedimenti per reati di criminalità organizzata, in relazione ai quali essa risulta particolarmente esposta al pericolo di intimidazioni, ma soprattutto in relazione all'attuale modello di processo penale di tipo tendenzialmente accusatorio, con una disciplina che, prevedendo la formazione della prova in via prevalente in dibattimento, nel contraddittorio delle parti, ha attribuito ruolo primario alla testimonianza.

Orbene, come questa Corte ha affermato con giurisprudenza costante, è possibile censurare la discrezionalità del legislatore in ordine alla individuazione delle condotte punibili ed alla determinazione del trattamento sanzionatorio soltanto nel caso in cui la stessa sia stata esercitata in modo manifestamente irragionevole, arbitrario o radicalmente



ingiustificato (*ex multis*: sentenze n. 161 del 2009, n. 22 del 2007, n. 394 del 2006, n. 325 del 2005; ordinanze n. 41 del 2009 e n. 52 del 2008).

Nel caso in esame si deve escludere, alla luce delle considerazioni ora svolte, che la determinazione del minimo edittale per il delitto *de quo* violi il principio di ragionevolezza o di proporzionalità, in quanto l'inasprimento della pena risulta giustificato dalle suddette esigenze; alle quali, peraltro, si deve aggiungere il rilievo che l'illecito in questione presenta un disvalore intrinseco che gli attribuisce carattere di gravità, anche se la circostanza oggetto di mendacio o di reticenza non desta particolare allarme sociale. Infatti, la falsa testimonianza turba comunque il normale svolgimento del processo, ne compromette lo scopo che è quello di pervenire a sentenze giuste, costituisce ostacolo all'accertamento giudiziale.

Rientra, poi, nella discrezionalità del legislatore anche la facoltà di modulare il trattamento sanzionatorio in riferimento al dilagare di un fenomeno criminoso che si intende reprimere. Sotto tale profilo, il rimettente trascura di considerare la diversa incidenza del delitto in questione con riferimento alle molteplici realtà territoriali, nel momento in cui asserisce che «nessuna evidenza sociologica ha mai esaltato la recrudescenza nella società italiana» del delitto di falsa testimonianza.

Né si può giungere ad altra conclusione per l'asserita disparità di trattamento, ravvisata dal giudice *a quo* con riguardo ad ipotesi di reato assimilabili al delitto di falsa testimonianza, quali la frode processuale, il favoreggiamento personale, anche con riferimento alla previsione dettata dal capoverso dell'art. 378 cod. pen., e la simulazione di reato, e con riguardo a fattispecie connotate da maggiore gravità, come il delitto di calunnia.

Le fattispecie poste a confronto, invero, ancorché catalogate tra i delitti contro l'attività giudiziaria, non hanno la stessa oggettività giuridica, sicché deve escludersi che il differente trattamento sanzionatorio, rispetto al delitto di falsa testimonianza, sia il frutto di una scelta arbitraria o ingiustificata (*ex multis*: sentenza n. 161 del 2009; ordinanze n. 229 del 2006, n. 170 del 2006, n. 45 del 2006 e n. 438 del 2001).

Infatti, con la disposizione che sanziona il reato di falsa testimonianza il legislatore, come si è detto, ha inteso tutelare lo specifico interesse alla veridicità della prova testimoniale ed alla completezza della stessa in considerazione del ruolo primario svolto nel sistema processuale.

La previsione che sanziona la frode processuale (art. 374 cod. pen.) tutela, invece, la genuinità di fonti attraverso le quali si forma il convincimento del giudice in ordine agli elementi di prova desumibili da atti di ispezione di luoghi, di cose o persone, dall'esperienza giudiziale, dalla perizia o dalla consulenza tecnica. In tale ipotesi di reato, dunque, l'alterazione avviene non direttamente innanzi all'autorità giudiziaria, ma in un momento precedente all'assunzione o alla valutazione della prova. Inoltre, in molti casi, si tratta di atti irripetibili, sottratti alla verifica del dibattimento.

Sanzionando, poi, il delitto di simulazione di reato, il legislatore si è posto l'obiettivo di evitare che gli organi destinati all'accertamento e alla repressione dei reati siano attivati inutilmente, con dispendio di energie e sviamento dalle loro funzioni istituzionali.

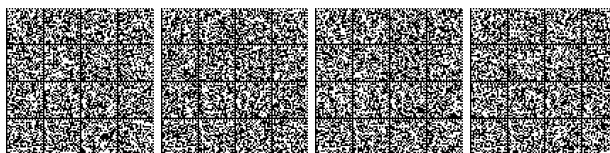
Attraverso i delitti di favoreggiamento, personale e reale (artt. 378 e 379 cod. pen.), il legislatore ha inteso salvaguardare il regolare svolgimento del procedimento penale nella fase delle indagini e delle ricerche, in quanto le condotte che integrano le dette ipotesi criminose tendono a fuorviare o ad ostacolare l'attività di accertamento e repressione dei reati.

Con riferimento al delitto di calunnia, il giudice *a quo* ha ommesso di considerare che la maggiore gravità di quest'ultimo rispetto alla falsa testimonianza – derivante dall'essere reato plurioffensivo in quanto lesivo sia dell'interesse a che l'attività giudiziaria non sia tratta in inganno, sia della libertà e dell'onore della persona falsamente incolpata – trova sanzione nel più severo trattamento previsto quando la falsa incolpazione concerne reati puniti con pena superiore nel massimo a dieci anni o con altra pena più grave o se dal fatto è derivata una condanna alla reclusione nella misura determinata dalla norma medesima.

Come si vede, le indicate ipotesi di reato, pur presentando tratti comuni che ne giustificano la collocazione nella categoria dei delitti contro l'attività giudiziaria, non hanno carattere del tutto omogeneo, sicché il diverso trattamento sanzionatorio ad esse riservato costituisce legittimo esercizio della discrezionalità legislativa.

2.2.— Anche la censura mossa con riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost. non è fondata.

La disposizione impugnata, prevedendo un significativo divario tra il minimo ed il massimo edittale della pena, consente al giudice di graduare quest'ultima in relazione alla gravità del fatto e, quindi, di adeguare il trattamento punitivo al diverso disvalore delle singole violazioni rientranti nella previsione della norma, così realizzando la finalità rieducativa cui la pena stessa deve tendere. E nella stessa prospettiva, non va trascurato il potere affidato al giudice di riconoscere le circostanze attenuanti e, segnatamente, le attenuanti generiche, così ulteriormente adeguando la misura della pena alla personalità del reo e alla gravità del fatto.



Infine, non si può condividere l'argomento del rimettente, secondo cui «coincidendo il minimo edittale (anni due di reclusione) con il limite di pena oltre il quale non è usufruibile la sospensione condizionale ex art. 163 cod. pen., è giocoforza lamentare che ciò comprime al massimo, di fatto quasi annullandolo, il margine di operatività del suddetto beneficio, accordabile al reo primario che ne possa essere meritevole». Infatti, a parte il rilievo che la soglia minima della pena già consente la concessione del beneficio, nonostante l'innalzamento del minimo edittale il giudice può comunque applicare la sospensione condizionale della pena, sia attraverso la già rilevata possibilità di riconoscere le circostanze attenuanti (ovviamente, qualora ne ricorrano i presupposti), sia per effetto di riduzioni della pena stessa conseguenti alla scelta di riti alternativi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 372 del codice penale, sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione, dal Tribunale di Trento, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2010.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 12 febbraio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0130

N. 48

Sentenza 8 - 12 febbraio 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Intervento di soggetto estraneo al giudizio *a quo* - Insussistenza di un interesse qualificato suscettibile di essere direttamente inciso dalla pronuncia della Corte - Inammissibilità.

Previdenza - Contributi di malattia dovuti dal datore di lavoro all'INPS - Prevista esclusione, con norma interpretativa, per gli imprenditori che, per legge o per contratto collettivo, abbiano corrisposto il trattamento economico di malattia, con conseguente esonero dell'Istituto dall'erogazione della relativa indennità - Conservazione dell'efficacia delle contribuzioni comunque versate per i periodi anteriori al 1° gennaio 2009 - Eccezione di inammissibilità per irrilevanza della questione - Reiezione.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 20, comma 1.
- Costituzione, art. 3, primo comma.

Previdenza - Contributi di malattia dovuti dal datore di lavoro all'INPS - Prevista esclusione, con norma interpretativa, per gli imprenditori che, per legge o per contratto collettivo, abbiano corrisposto il trattamento economico di malattia, con conseguente esonero dell'Istituto dall'erogazione della relativa indennità - Conservazione dell'efficacia delle contribuzioni comunque versate per i periodi anteriori al 1° gennaio 2009 - Eccezione di inammissibilità per generica formulazione della censura - Reiezione.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 20, comma 1.
- Costituzione, art. 3, primo comma.



Previdenza - Contributi di malattia dovuti dal datore di lavoro all'INPS - Prevista esclusione, con norma interpretativa, per gli imprenditori che, per legge o per contratto collettivo, abbiano corrisposto il trattamento economico di malattia, con conseguente esonero dell'Istituto dall'erogazione della relativa indennità - Conservazione dell'efficacia delle contribuzioni comunque versate per i periodi anteriori al 1° gennaio 2009 - Ritenuta irragionevole discriminazione dei datori di lavoro che nel frattempo abbiano adempiuto l'obbligo di versamento all'INPS - Non irragionevole esercizio della discrezionalità legislativa nella conformazione dell'obbligazione contributiva - Non fondatezza della questione.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 20, comma 1.
- Costituzione, art. 3, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, promosso dal Tribunale di Trento nel procedimento vertente tra la Primiero Energia s.p.a. e l'INPS con ordinanza del 14 ottobre 2008, iscritta al n. 446 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS nonché gli atti di intervento della Metro Italia Cash and Carry s.p.a. e del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 26 gennaio 2010 il giudice relatore Luigi Mazzella;

Uditi gli avvocati Giorgio Albè e Tullio Tranquillo per la Metro Italia Cash and Carry s.p.a., Luigi Caliulo per l'INPS e l'avvocato dello Stato Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un giudizio promosso dalla Primiero Energia s.p.a. contro l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), il Tribunale di Trento ha sollevato, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Il rimettente espone che la predetta società ha proposto opposizione, ai sensi dell'art. 24, comma 5, del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337), avverso l'iscrizione a ruolo corrispondente ad una cartella di pagamento contenente l'intimazione a pagare, tra l'altro, la somma pretesa dall'INPS, a titolo di contributi relativi all'assicurazione contro la malattia, in riferimento al periodo 1° agosto 2001 - 31 dicembre 2005.

Il giudice *a quo* deduce che è pacifico che l'opponente, nel predetto lasso di tempo, non abbia versato il contributo di malattia e che essa ha addotto a giustificazione il fatto di essersi sempre accollata l'onere di erogazione del trattamento economico di malattia ai propri dipendenti in misura corrispondente all'intera retribuzione dovuta.



Il Tribunale di Trento aggiunge che, però, secondo la giurisprudenza di legittimità, l'art. 6, secondo comma, della legge 11 gennaio 1943, n. 138 (Costituzione dell'Ente «Mutualità fascista - Istituto per l'assistenza di malattia ai lavoratori»), il quale esonera l'INPS dal pagamento dell'indennità di malattia quando il relativo trattamento economico venga corrisposto per legge o per contratto collettivo dal datore di lavoro, non esclude l'obbligo di quest'ultimo di versare la contribuzione previdenziale. Tale orientamento giurisprudenziale ha assunto dignità di «diritto vivente» che questa Corte ha ritenuto costituzionalmente legittimo con la sentenza n. 47 del 2008, la quale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge n. 138 del 1943 e dell'art. 31 della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 1986), nella parte in cui essi non escludono l'obbligo contributivo qualora il trattamento economico di malattia venga corrisposto per contratto collettivo dal datore di lavoro in misura pari o superiore all'indennità di malattia.

Il rimettente continua affermando che, nelle more del giudizio principale, è intervenuto l'art. 20, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008, il quale dispone che: «Il secondo comma dell'articolo 6, della legge 11 gennaio 1943, n. 138, si interpreta nel senso che i datori di lavoro che hanno corrisposto per legge o per contratto collettivo, anche di diritto comune, il trattamento economico di malattia, con conseguente esonero dell'Istituto nazionale della previdenza sociale dall'erogazione della predetta indennità, non sono tenuti al versamento della relativa contribuzione all'Istituto medesimo. Restano acquisite alla gestione e conservano la loro efficacia le contribuzioni comunque versate per i periodi anteriori alla data del 1° gennaio 2009».

Ad avviso del Tribunale di Trento, nel caso oggetto del giudizio *a quo* ricorrono i presupposti richiesti ai fini dell'applicazione di tale norma e quindi l'opposizione proposta dalla società meriterebbe di essere accolta.

Tuttavia l'art. 20, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008 appare al rimettente contrastante con l'art. 3, primo comma, della Costituzione.

Esso, infatti, sebbene formulato come una norma di interpretazione autentica, costituirebbe in realtà una legge-provvedimento, non riguardando né «le contribuzioni comunque versate per i periodi anteriori alla data del 1° gennaio 2009», né le contribuzioni dovute a decorrere dal 1° gennaio 2009 [che sarebbero oggetto dell'obbligo previsto dal successivo comma 2, lettera *b*), dello stesso art. 20 del decreto-legge n. 112 del 2008]. In concreto, quindi, il legislatore avrebbe eliminato, esclusivamente per gli inadempienti e solamente per i periodi precedenti la data del 1° gennaio 2009, l'obbligo contributivo previsto, non già dalla norma oggetto di apparente interpretazione autentica (l'art. 6, secondo comma, della legge n. 138 del 1943), ma dall'art. 9 della legge n. 138 del 1943 (secondo il quale «Agli scopi di cui sopra sarà provveduto con il contributo dei lavoratori e dei datori di lavoro nella misura determinata dal contratto collettivo di lavoro o da deliberazione dei loro competenti organi ovvero nel decreto di cui al secondo comma dell'articolo 4») e dall'art. 31, comma 5, della legge n. 41 del 1986 (il quale dispone che «I contributi dovuti dai datori di lavoro per i soggetti aventi diritto alle indennità economiche di malattia sono fissati nelle misure indicate nell'allegata tabella G»).

Il giudice *a quo* richiama i principi enunciati da questa Corte in tema di leggi-provvedimento e, specificamente, quello secondo cui tali leggi, in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare o derogatorio, sono assoggettate ad uno scrutinio stretto di costituzionalità, essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta compiuta dal legislatore. Precisamente, come affermato da questa Corte nella sentenza n. 80 del 1969, se appartiene alla discrezionalità del legislatore ordinario stabilire l'ambito della disciplina normativa da adottare, rientra invece nel giudizio di costituzionalità accertare che non vi sia contrasto tra la *ratio* della legge e la sua limitazione a un caso concreto, non giustificata da una obiettiva diversità di esso rispetto ad altri casi a cui quella disciplina legislativa potrebbe estendersi.

Orbene, ad avviso del rimettente, l'art. 20, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008 violerebbe l'art. 3, primo comma, Cost., perché introduce, nell'ambito dei datori di lavoro assoggettati all'obbligo di contribuzione di malattia che hanno corrisposto il trattamento economico ai propri dipendenti ed in riferimento ai contributi dovuti per i periodi anteriori all'entrata in vigore della medesima norma, una disciplina differenziata fondata esclusivamente sulla circostanza del mancato adempimento dell'obbligo contributivo. Infatti, solo in tal caso tale obbligo viene eliminato; invece, nell'ipotesi di avvenuto adempimento, esso è mantenuto, continuando a costituire la causa del versamento dei contributi, con conseguente esclusione di ogni diritto di ripetizione. Secondo il Tribunale di Trento sarebbe evidente l'irragionevolezza di una disciplina che, da un lato, premia gli inadempienti e, dall'altro, discrimina coloro che hanno tempestivamente versato i contributi dovuti.

2. — Si è costituito l'INPS che chiede che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, manifestamente infondata.

Ad avviso dell'istituto previdenziale, l'art. 20, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008 è norma di interpretazione autentica e, dunque, con effetti retroattivi.



La definitiva acquisizione alla gestione INPS dei pagamenti contributivi già effettuati dai datori di lavoro che pure assicuravano ai loro dipendenti la retribuzione nel periodo di malattia sarebbe legittima, poiché quei pagamenti attengono a rapporti ormai esauriti, in relazione ai quali gli interessati hanno manifestato un comportamento incompatibile con la volontà contraria di ritenersi esonerati dall'adempimento di cui trattasi. Invece, per i datori che hanno contestato di dover adempiere, ove i giudizi verosimilmente instaurati risultino ancora pendenti, non vi sarebbe ragione di non ritenere loro applicabile una norma di interpretazione autentica che espressamente esclude l'obbligo contributivo in questione.

Pertanto, secondo la difesa dell'ente, non si sarebbe in presenza di situazioni identiche, ma di posizioni differenziate in funzione di rapporti giuridici sottostanti non omologhi.

Infine, l'INPS deduce che, con sentenza n. 25047 del 2008, la Corte di cassazione ha riconosciuto la natura di norma di interpretazione autentica alla disposizione censurata e si è riportata all'insegnamento di questa Corte secondo cui il principio generale di irretroattività della legge risulta costituzionalizzato soltanto con riferimento alla materia penale, mentre in ogni altra materia il legislatore ordinario può emanare sia disposizioni di interpretazione autentica — che, tra più significati plausibilmente espressi dalla disposizione interpretata, ne impongano uno — sia disposizioni innovative con efficacia retroattiva. Nella stessa pronuncia i giudici di legittimità hanno affermato che — ai fini della legittimità costituzionale della norma in esame — non rileva la circostanza che essa imponga un significato della disposizione interpretata diverso rispetto a quello che era stato proposto dalla giurisprudenza.

3. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che conclude chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

Preliminarmente la difesa erariale eccepisce però l'inammissibilità della questione per irrilevanza, poiché oggetto del giudizio *a quo* non è la ripetizione dei versamenti contributivi eseguiti dal datore di lavoro, ma la legittimità della cartella di pagamento emessa dall'INPS in relazione alla propria posizione creditoria — ancora aperta — nei confronti della società datrice di lavoro, la quale, pertanto, non potrebbe giovare dell'invocata declaratoria di illegittimità costituzionale.

La questione sarebbe inammissibile anche per la genericità della sua formulazione. Infatti, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, l'ordinanza di rimessione non indicherebbe con esattezza i profili in relazione ai quali la disposizione censurata dovrebbe ritenersi in contrasto con l'art. 3 Cost. ed in particolare con il canone di ragionevolezza che il rispetto di tale norma costituzionale presuppone.

Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato contesta anzitutto la definizione della norma in esame quale legge-provvedimento, espressione che designa atti formalmente legislativi che, tuttavia, tengono luogo di provvedimenti amministrativi, in quanto provvedono concretamente su casi e rapporti specifici. Tali caratteri sono però assenti nel caso di specie.

Secondo l'interveniente, l'art. 20, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008 si configura chiaramente quale norma di interpretazione autentica dell'art. 6, secondo comma, della legge n. 138 del 1943, dettando, con la discrezionalità propria del legislatore, il significato della disciplina in *subiecta materia*.

Né la norma censurata sarebbe affetta da irragionevolezza. Infatti, con l'art. 20, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008, il legislatore, nell'esercizio della discrezionalità di cui gode nella modulazione della contribuzione previdenziale e lungi dall'intervenire su singole situazioni, ha voluto incidere sulle possibili opzioni interpretative del citato art. 6, secondo comma, della legge n. 138 del 1943, privilegiando quella volta ad eliminare l'obbligo contributivo in esame con effetto *ex tunc* nella consapevolezza, da un lato, dell'onerosità, per le imprese, di una sostanziale duplicità di prestazioni poste a carico dei datori di lavoro (trattamento economico di malattia ed obbligo contributivo), dall'altro, del fatto che la funzione assistenziale verrebbe comunque ad essere garantita dall'assunzione diretta, da parte del datore di lavoro, dell'onere relativo alla corresponsione del trattamento economico di malattia.

Il Presidente del Consiglio dei ministri aggiunge che la norma censurata ha eliminato l'obbligo contributivo sia per i datori che abbiano adempiuto per il passato sia per quelli che sono rimasti inadempienti, solo che per i primi i versamenti eseguiti restano privi di causa proprio in ragione della disposizione interpretativa in esame.

L'Avvocatura generale dello Stato nega che il legislatore abbia introdotto discriminazioni tra i datori di lavoro interessati premiando proprio i soggetti rimasti inadempienti; piuttosto, esso ha ragionevolmente ritenuto opportuno consolidare le situazioni contributive già definite attraverso lo spontaneo adempimento. Infatti, ammettere la ripetibilità dei contributi già versati, non solo avrebbe creato sicure difficoltà al concreto funzionamento dell'INPS, esponendolo ad un numero indeterminato di azioni di ripetizione (in modo tale da compromettere addirittura la concreta erogazione ai lavoratori delle provvidenze), ma soprattutto, avrebbe negativamente inciso sulle situazioni contributive già acquisite dai lavoratori in virtù dell'adempimento dell'obbligo contributivo da parte dei datori di lavoro nei confronti dell'istituto previdenziale (e ciò in violazione dello stesso principio solidaristico sotteso al sistema assicurativo). A questo riguardo l'interveniente sottolinea che, in base all'art. 20, comma 1, ultima parte, del decreto-legge n. 112 del 2008, le contribuzioni comunque versate per i periodi anteriori al 1° gennaio 2009 non solo restano acquisite alla gestione, ma «conservano la loro efficacia», con ciò intendendosi mantenere a favore dei lavoratori gli effetti derivanti dalla già acquisita posizione contributiva.



4. — È intervenuta anche la Metro Italia Cash and Carry s.p.a., che chiede che la questione sia dichiarata non fondata.

Preliminarmente, la società sostiene di aver diritto ad intervenire nel presente giudizio di costituzionalità alla luce delle nuove norme integrative per i giudizi davanti a questa Corte approvate con delibera del 7 ottobre 2008, applicabili *ratione temporis*, e, in particolare, dell'art. 4 di tali norme. Infatti sarebbero pendenti sul territorio nazionale più procedimenti avanti la magistratura del lavoro (in diversi fasi e gradi) aventi ad oggetto la pretesa dell'INPS di ottenere dalla Metro Cash and Carry s.p.a. i contributi volti a finanziare l'indennità economica di malattia, nonostante la società abbia provveduto, per contratto aziendale, ad erogare direttamente ai propri dipendenti assenti per malattia non professionale l'intera retribuzione netta di fatto. In tali giudizi, pertanto, deve trovare applicazione l'art. 20, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008.

Nel merito la Metro Cash and Carry s.p.a. sostiene che quella censurata è una norma di interpretazione autentica e, quindi, con effetto retroattivo.

Essa, nella parte in cui esclude l'obbligo contributivo per i datori di lavoro che hanno corrisposto per legge o per contratto collettivo il trattamento economico di malattia e che non avevano adempiuto al predetto obbligo contributivo in epoca precedente all'entrata in vigore della norma non viola, secondo la società interveniente, l'art. 3, primo comma, della Costituzione. Infatti, come chiarito anche dalla Corte di cassazione con la sentenza n. 25047 del 2008, con l'art. 20, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008 il legislatore ha esercitato la propria discrezionalità nel delineare gli oneri della contribuzione previdenziale, in attuazione del principio di solidarietà enunciato in materia dalle sezioni unite della Corte di cassazione e confermato da questa Corte con la sentenza n. 47 del 2008 e dalla relazione della Camera dei Deputati al disegno di legge di conversione.

Ad avviso della società interveniente, la disciplina dell'esenzione dall'obbligo contributivo dettata dalla disposizione censurata rappresenta un meccanismo non irragionevole (anche se differente dal precedente) di salvaguardia del principio di solidarietà che pervade l'ordinamento. La norma costituisce solo un diverso modo per il legislatore di esercitare la sua discrezionalità, ma resta comunque all'interno dei valori derivanti dal principio solidaristico.

5. — In prossimità dell'udienza pubblica l'INPS, il Presidente del Consiglio dei ministri e la Metro Italia Cash and Carry s.p.a. hanno depositato memorie, ribadendo le conclusioni già assunte nei rispettivi precedenti scritti defensionali.

5.1. — L'INPS, in particolare, ha contestato l'esattezza della qualificazione dell'art. 20, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008 come legge-provvedimento, affermando che esso detta un precetto generale ed astratto che si rivolge a tutti i datori di lavoro e che costituisce un equilibrato temperamento degli interessi in gioco.

Ad avviso dell'istituto previdenziale, inoltre, la norma censurata è rispettosa dell'art. 6 della legge n. 138 del 1943 e dell'interpretazione che di tale norma ha fornito questa Corte nell'ordinanza n. 241 del 2006 e nella sentenza n. 47 del 2008.

L'INPS nega, infine, che la disposizione impugnata leda l'art. 3 Cost., considerata l'evidente diversità della situazione in cui versano i soggetti che hanno spontaneamente corrisposto il contributo di malattia rispetto a quelli che hanno contestato il relativo obbligo.

5.2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ribadisce preliminarmente la propria eccezione di inammissibilità per irrilevanza della questione, poiché il suo accoglimento potrebbe condurre esclusivamente ad una declaratoria di illegittimità dell'art. 20 del decreto-legge n. 112 del 2008 nella parte in cui esso impedisce al datore di lavoro adempiente di ripetere dall'INPS quanto già versato a titolo di contribuzione di malattia.

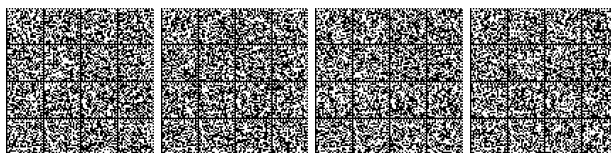
Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato afferma che non viola l'art. 3 Cost. il venir meno dell'obbligo di contribuzione a carico del datore di lavoro che si sia accollato il pagamento dell'indennità di malattia, poiché in questa maniera, da un lato, si evita una duplicazione di pagamento e, dall'altro, si salvaguarda la posizione del lavoratore.

Né potrebbe ritenersi irragionevole l'esclusione della ripetizione da parte di chi abbia già versato il contributo di malattia, trattandosi di previsione che tiene fermo il comportamento di spontaneo adempimento da parte dei datori di lavoro e consente ai lavoratori di consolidare gli effetti favorevoli derivanti dalla già acquisita posizione contributiva.

5.3. — La Metro Italia Cash and Carry s.p.a. deduce che la questione di costituzionalità sarebbe manifestamente infondata perché il rimettente ha motivato l'illegittimità del precetto che fa venir meno, con effetto retroattivo, l'obbligo contributivo, con la constatazione che è esclusa la ripetizione dei contributi già versati da parte dei datori di lavoro che abbiano a suo tempo adempiuto all'obbligo contributivo, argomentazione che non ha alcuna correlazione con la disposizione censurata.

La società contesta, poi, la qualificazione dell'art. 20, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008 come legge-provvedimento, posto che esso si applica a tutti i datori di lavoro.

La Metro Italia Cash and Carry s.p.a. ribadisce, infine, che la norma censurata rappresenta un ragionevole esercizio della discrezionalità di cui gode il legislatore nella definizione degli oneri della contribuzione previdenziale.



Considerato in diritto

1. — Il Tribunale di Trento dubita della legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nella parte in cui — prevedendo che «Il secondo comma, dell'articolo 6, della legge 11 gennaio 1943, n. 138, si interpreta nel senso che i datori di lavoro che hanno corrisposto per legge o per contratto collettivo, anche di diritto comune, il trattamento economico di malattia, con conseguente esonero dell'Istituto nazionale della previdenza sociale dall'erogazione della predetta indennità, non sono tenuti al versamento della relativa contribuzione all'Istituto medesimo» — ha eliminato, per i datori di lavoro inadempienti in epoca antecedente la data di entrata in vigore dello stesso decreto-legge, l'obbligo contributivo di malattia previsto dall'art. 9 della legge 11 gennaio 1943, n. 138 (Costituzione dell'Ente «Mutualità fascista - Istituto per l'assistenza di malattia ai lavoratori») e dall'art. 31, comma 5, della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 1986).

Ad avviso del rimettente, tale disposizione violerebbe l'art. 3, primo comma, della Costituzione, perché, stabilendo altresì che «Restano acquisite alla gestione e conservano la loro efficacia le contribuzioni comunque versate per i periodi anteriori alla data del 1° gennaio 2009», irragionevolmente premierebbe i datori di lavoro inadempienti, qual è la società opponente nel giudizio *a quo*, e discriminerebbe quelli che hanno tempestivamente versato i contributi dovuti.

2. — Deve essere, preliminarmente, confermata l'ordinanza adottata nel corso dell'udienza pubblica, ed allegata alla presente sentenza, con la quale è stato dichiarato inammissibile l'intervento della Metro Italia Cash and Carry s.p.a. Ciò in applicazione del consolidato orientamento della giurisprudenza di questa Corte, secondo cui non sono ammissibili gli interventi, nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, di soggetti che non siano parti nel giudizio *a quo*, né siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

3. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità della questione sotto due profili.

3.1. — In primo luogo, per irrilevanza, poiché oggetto del giudizio *a quo* non è la ripetizione dei versamenti contributivi eseguiti dal datore di lavoro, ma la legittimità della pretesa avanzata dall'INPS nei confronti della società datrice di lavoro, la quale, pertanto, non potrebbe giovare della invocata declaratoria di illegittimità costituzionale.

L'eccezione non è fondata, poiché il Presidente del Consiglio dei ministri muove dall'erroneo presupposto secondo cui il rimettente avrebbe censurato la seconda parte del comma 1 dell'art. 20 del decreto-legge n. 112 del 2008 (quella che esclude la ripetibilità dei versamenti eseguiti prima del 2009). Invece il giudice *a quo* ha eccepito l'illegittimità della prima parte del predetto comma 1 (quella che contiene la norma di interpretazione autentica per effetto della quale non sono dovuti i contributi da parte delle imprese che erogano la retribuzione ai dipendenti in malattia) e tale precetto è sicuramente rilevante nel giudizio principale.

3.2. — Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la questione sarebbe inammissibile anche per la genericità della sua formulazione, perché l'ordinanza di rimessione non specificherebbe con esattezza in relazione a quali profili la disposizione censurata dovrebbe ritenersi in contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Neppure sotto questo profilo l'eccezione è fondata, poiché il rimettente enuncia con sufficiente precisione il motivo dell'asserita illegittimità costituzionale (l'irragionevolezza starebbe nel fatto che, nonostante che la norma mantenga fermi i versamenti contributivi già eseguiti, sarebbero sanati gli inadempimenti commessi dai datori di lavoro che in passato non avevano proceduto a quei versamenti).

4. — Nel merito, la questione non è fondata.

Contrariamente a quanto assume il rimettente, l'art. 20, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008 non può essere qualificato come legge-provvedimento, riferendosi ad un numero indeterminato di destinatari e non concernendo un oggetto rientrante tra quelli propri dei provvedimenti amministrativi. Esso, inoltre, neppure realizza una sanatoria di comportamenti illeciti che — come pretenderebbe il giudice *a quo* — continuerebbero ad essere qualificati come tali.

La norma impugnata, invece, introduce una nuova disciplina del contributo previdenziale relativo all'assicurazione contro le malattie. Essa, pertanto, costituisce espressione della discrezionalità di cui gode il legislatore nella conformazione dell'obbligazione contributiva.

In tale discrezionalità rientra anche la contestuale estensione retroattiva della nuova disciplina, la cui legittimità costituzionale non è inficiata dalla previsione dell'irripetibilità delle contribuzioni versate per i periodi anteriori al 1° gennaio 2009.

Infatti, come già rilevato da questa Corte in altra analoga fattispecie (sentenza n. 292 del 1997), l'irripetibilità di quanto versato prima dell'entrata in vigore del nuovo regime dell'obbligazione contributiva, più favorevole per i datori di lavoro, non determina, di per sé, l'illegittimità dell'efficacia retroattiva di tale nuovo regime.

Resta impregiudicata, ovviamente, qualsiasi valutazione sulla legittimità dell'esclusione della restituzione delle somme già versate a titolo di contributi di malattia, prevista nella parte della norma non censurata.



PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, sollevata, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Trento con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 12 febbraio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

ALLEGATO

Ordinanza letta all'udienza del 26 gennaio 2010

ORDINANZA

Rilevato che nel presente giudizio di legittimità costituzionale è intervenuta la Metro Italia Cash and Carry s.p.a.;
che tale soggetto non è parte del giudizio *a quo*;

che, per costante giurisprudenza di questa Corte, possono partecipare al giudizio incidentale di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale e i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (da ultimo, sentenza n. 47 del 2008);

che la Metro Italia Cash and Carry s.p.a. motiva il proprio intervento con la pendenza avanti la magistratura del lavoro di numerose cause nelle quali essa è parte e nelle quali deve trovare applicazione l'art. 20, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008;

che, quindi, l'interesse dell'interveniente è privo di correlazione con le specifiche e peculiari posizioni soggettive dedotte nel giudizio principale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento della Metro Italia Cash and Carry s.p.a.

Il Presidente: AMIRANTE

10C0131

N. 49

Ordinanza 8 - 12 febbraio 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Società - Controversie in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria - Procedimento di primo grado innanzi al tribunale in composizione collegiale - Dedotta mancata o insufficiente indicazione di principi e criteri direttivi nella legge di delegazione con conseguente illegittimità derivata della disciplina introdotta dal legislatore delegato - Ulteriore questione di legittimità costituzionale, in via subordinata, delle norme del decreto legislativo di attuazione della delega per contrasto con i principi e criteri direttivi - Mancato esperimento di una interpretazione conforme a Costituzione - Prospettazione di due opzioni ermeneutiche alternative - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Legge 3 ottobre 2001, n. 366, art. 12, e, «per derivazione», d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, artt. da 2 a 17.
- Costituzione, art. 76.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366 (Delega al Governo per la riforma del diritto societario) e «per derivazione» degli artt. da 2 a 17 del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'art. 2 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), promosso dal Tribunale ordinario di Napoli, nel procedimento vertente tra Orofino Francesco ed altri nella qualità di eredi di Nuzzo Giovanna e la Banca di Roma s.p.a., con ordinanza del 4 maggio 2006 iscritta al n. 183 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 27 gennaio 2010 il giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Napoli, in composizione collegiale, nel corso di un procedimento in materia societaria, con ordinanza emessa il 4 maggio 2006 (pervenuta a questa Corte solo il 4 giugno 2009), ha sollevato — in riferimento all'art. 76 della Costituzione, «nella parte in cui, in relazione al giudizio ordinario di primo grado in materia societaria, non indica i principi e criteri direttivi che avrebbero dovuto guidare le scelte del legislatore delegato» — questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366 (Delega al Governo per la riforma del diritto societario), e, «per derivazione», degli artt. da 2 a 17 del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'art. 2 della legge 3 ottobre 2001, n. 366);

che il rimettente rileva come nell'art. 12 della legge n. 366 del 2001 il legislatore si sia limitato ad indicare le materie nelle quali il Governo poteva intervenire, l'obiettivo di rendere più rapida ed efficace la definizione dei procedimenti, il divieto di modificare la competenza per territorio e materia, la tendenziale collegialità del procedimento, la possibilità di valutare l'atteggiamento delle parti in sede di tentativo di conciliazione e di dettare regole che favorissero la riduzione dei termini e la concentrazione del procedimento;

che — ritenuta l'insufficiente determinazione da parte del legislatore delegante dei «principi e criteri normativi che avrebbero dovuto guidare l'operato del legislatore delegato» — il Tribunale rimettente denuncia la genericità e parzialità di tali criteri che (rispetto all'unico obiettivo dichiarato di voler assicurare una più rapida ed efficace definizione di procedimenti nelle materie individuate) avrebbe di fatto lasciato libero il legislatore delegato di creare un nuovo modello processuale, che esula completamente dallo schema del procedimento ordinario disciplinato dal codice di procedura civile;

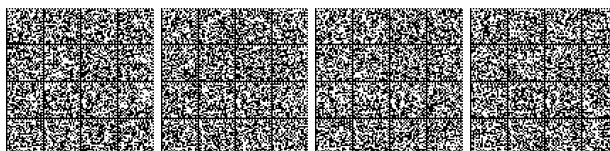
che la rilevanza della questione nel giudizio *a quo* discenderebbe dal fatto che «dalla pronunzia della Corte costituzionale dipende l'applicabilità dell'intera nuova disciplina processuale alla concreta fattispecie»;

che, in subordine «e per l'ipotesi in cui la Corte dovesse ritenere costituzionalmente legittimo l'art. 12 della legge n. 366/2001», il Tribunale ordinario di Napoli ha sollevato questione di legittimità costituzionale «degli artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17 del decreto legislativo n. 5 del 2003, per contrasto con l'art. 76 della Costituzione, in quanto emanati eccedendo dai principi e criteri direttivi dettati dalla legge n. 366 del 2001»;

che — secondo quanto afferma al riguardo il rimettente —, per evitare il sospetto di incostituzionalità della legge delega, la si dovrebbe necessariamente interpretare nel senso che il legislatore delegante, indicando il principio di «concentrazione del procedimento», abbia fatto evidentemente riferimento alle scansioni previste nel processo ordinario, che si svolge attraverso la successione di più udienze fisse ed obbligatorie; per cui il principio ispiratore della legge delega avrebbe dovuto essere riempito dal legislatore delegato solo attraverso la riduzione dei termini previsti nel giudizio di cognizione ordinario per la fissazione di tali udienze e per il deposito di memorie e comparse difensive;

che, viceversa, il decreto legislativo — lungi dal «concentrare» l'attuale rito ordinario — ha in realtà introdotto nell'ordinamento un'anticipazione del diverso rito prefigurato dal testo redatto dalla commissione ministeriale per la riforma del processo civile;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o per la manifesta infondatezza delle sollevate questioni.



Considerato che questa Corte — ripetutamente investita del vaglio di costituzionalità di identiche questioni, sollevate dal medesimo giudice — ne ha dichiarato la manifesta inammissibilità, escludendo che (considerate le modalità e le argomentazioni con le quali le questioni sono state prospettate) tra di esse corra il (pur asserito) nesso di subordinazione logico-giuridica della seconda alla prima ed affermando, invece, la radicale contraddizione tra l'interpretazione «subordinata», esposta dal rimettente a sostegno della legittimità della legge di delega (da esso compiutamente argomentata e quasi «suggerita» alla Corte) e la diversa lettura della medesima norma premessa alla questione «principale» (ordinanze n. 208, n. 22 e n. 21 del 2008; n. 343 e n. 70 del 2007; n. 360 e n. 209 del 2006);

che anche le presenti questioni (sollevate in modo uguale alle precedenti e trattate separatamente perché pervenute alla Corte con tre anni di ritardo) presentano gli stessi difetti di prospettazione, in quanto il rimettente, non solo non adempie l'obbligo di ricercare un'interpretazione costituzionalmente orientata di ciascuna delle norme impugnate, ma propone, nel medesimo contesto motivazionale, due opzioni ermeneutiche sostanzialmente alternative, così inammissibilmente demandando alla Corte la scelta fra queste;

che, peraltro, sebbene l'art. 54, comma 5, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), abbia abrogato tutte le censurate norme del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'art. 2 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), tuttavia lo *ius superveniens* non ha alcuna influenza rispetto alla definizione della presente questione, giacché il successivo comma 6 del medesimo art. 54 dispone espressamente che le norme abrogate continuano ad applicarsi alle controversie pendenti alla data di entrata in vigore della stessa legge, tra le quali anche il giudizio *a quo*;

che le questioni, pertanto, sono manifestamente inammissibili.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366 (Delega al Governo per la riforma del diritto societario), e, «per derivazione», degli artt. da 2 a 17 del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'art. 2 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), sollevate, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Napoli, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2010.

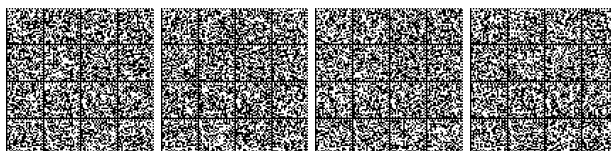
Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: GROSSI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 12 febbraio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 2

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 gennaio 2010
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Miniere, cave e torbiere - Ambiente - Norme della Regione Calabria - Disciplina regionale delle attività estrattive - Materiali e sostanze provenienti da riutilizzazioni dei materiali lapidei di demolizione o di risulta di lavori edili e stradali - Inclusione nella categoria delle cave anziché in quella dei rifiuti - Lamentata sottrazione al regime dei rifiuti, contrasto con la normativa nazionale e comunitaria sui rifiuti - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del vincolo del rispetto del diritto comunitario, violazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Calabria 5 novembre 2009, n. 40, art. 2, comma 3, lett. c).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, parte IV (artt. 177 - 266) e, in particolare, artt. 183, comma 1, lett. a), e 185; direttiva 2006/12/CE del 5 aprile 2006.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocato generale dello Stato, presso i cui uffici, in Roma, Via dei Portoghesi, 12, domicilia.

Contro la Regione Calabria in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 40 del 5 novembre 2009, pubblicata sul BUR n. 20 del 10 novembre 2009 recante «Attività estrattive nel territorio della regione Calabria».

La presentazione del presente ricorso è stata decisa dal Consiglio dei ministri nella riunione del 17 dicembre 2009 (si depositeranno estratto del verbale e relazione del ministro proponente).

La legge, che detta la disciplina regionale delle attività estrattive è censurabile relativamente alla disposizione contenuta nell'articolo 2, comma 3, lettera c).

Tale norma afferma che appartengono alla «categorie delle cave» anche i materiali e le sostanze «provenienti da riutilizzazioni dei materiali lapidei di demolizione o di risulta o di lavori edili stradali, in conformità con quanto previsto dalle norme di tutela ambientale», escludendo detti materiali aprioristicamente e genericamente dal regime dei rifiuti e/o restringendo indebitamente il campo di applicazione della disciplina dei rifiuti.

Così facendo, la disposizione regionale contrasta la vigente normativa nazionale di settore ed in particolare con la definizione di «rifiuto», così come stabilita, in ambito nazionale, dalla Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 ed, in ambito comunitario, dalla Direttiva 2006 dicembre CE (art. 117, primo comma Cost.).

Si precisa che l'oggetto e la sfera di applicazione della Parte IV del decreto legislativo n. 152/2006 e delle altre disposizioni specifiche, complementari, particolari e speciali è individuato dalla definizione di «rifiuto» congiuntamente alla disposizione che prevede i limiti di applicazione della stessa. In tal senso, l'articolo 183, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 152/2006 definisce rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie di cui all'allegato A alla parte quarta del presente decreto e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi».

Mentre l'art. 185 del decreto legislativo n. 152/2006, rubricato «Limiti al campo di applicazione», precisa le categorie di rifiuti esclusi da campo di applicazione della Parte IV e le relative condizioni di esclusione. Tale ultima norma non comprende i materiali in questione ed avendo essa natura eccezionale non può essere applicata oltre i casi considerati.



Secondo tali definizioni, risulta evidente che i suddetti materiali rientrano nella definizione di rifiuto (Codice CER 17). Né può considerarsi sufficiente a sottrarre detti materiali dalla disciplina in materia di rifiuti la «riutilizzazione» degli stessi.

Si ricorda che la Corte di Giustizia europea — in merito all'applicazione della definizione di rifiuto recata dell'art. 1, paragrafo 1, lettera *a*) della Direttiva 12/2006/CE — ha più volte ribadito che la sfera di applicazione della vigente Direttiva 12/2006/CE in materia di rifiuti è determinata congiuntamente dalla definizione di rifiuto e dall'art. 2, paragrafo 1, della stessa direttiva, che indica quali tipi di rifiuti sono o possono essere esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva. Inoltre la Corte ha precisato che la sfera di applicazione non può essere limitata dalle norme nazionali mediante disposizioni che traviserebbero necessariamente l'ambito di applicazione della direttiva stessa e che «sono le circostanze specifiche a fare di un materiale un rifiuto o meno e che pertanto le autorità competenti devono decidere caso per caso».

Quanto sopra affermato è stato anche ribadito dalla Commissione europea nella «Comunicazione interpretativa sui rifiuti e sui sottoprodotti» (Bruxelles, 21 febbraio 2007 COM(2007) 59) destinata al Parlamento ed al Consiglio europeo. Nella citata comunicazione la Commissione ha infatti chiarito che non esiste «una distinzione netta tra i materiali e rifiuti» e che «per applicare la normativa sui rifiuti occorre tracciare caso per caso, una linea chiara tra le due situazioni giuridiche stabilendo se il materiale di cui si tratta costituisce rifiuto o meno».

Per le ragioni sopra esposte si ritiene che far rientrare nella «categoria delle cave» i materiali «lapidei di demolizioni o di risulta o di lavori edili stradali», così come prospettato dalla legge regionale in esame, significa escluderli automaticamente dalla categoria dei rifiuti in maniera non coerente con la normativa nazionale e comunitaria sui rifiuti.

Tale articolo, pertanto, viola il vincolo del rispetto comunitario — derivante dall'art. 117, primo comma, della Costituzione — rappresentato nella materia dei rifiuti dalla Direttiva 2006/12/CE e dai principi generali stabiliti dalla Corte di giustizia europea in ordine alla definizione di «rifiuto».

Infine, l'interpretazione restrittiva della definizione di rifiuto, oltre a contrastare con il principio di precauzione, favorisce il rischio di una gestione incontrollata dei rifiuti con gravi conseguenze per la salute e per l'ambiente. Soltanto a seguito di un esame caso per caso e qualora sussistano le condizioni ed i requisiti stabiliti dall'art. 183, comma 1, lettera *p*) del decreto legislativo n. 152/2006, tali materiali potrebbero essere tutt'al più essere considerati sottoprodotti. Diversamente, i materiali e le sostanze in questione dovranno essere qualificati rifiuti ed assoggettati al regime giuridico dei rifiuti, cosa, questa, che non esclude la possibilità che gli stessi siano utilizzati in attività di recupero autorizzate, come, ad esempio, quelle previste dal DM 5 febbraio 1998 - Norme tecniche generali per il recupero di materia dai rifiuti non pericolosi.

Conclusivamente, la norma regionale in oggetto, dettando disposizioni difformi dalla normativa nazionale di riferimento afferente alla materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» di cui all'art. 117, comma 2, lettera *s*), per la quale lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, presenta un evidente profilo di illegittimità costituzionale.

P. Q. M.

La legge viene impugnata di fronte alla Corte costituzionale ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione e si confida che nelle more del giudizio la Regione Calabria voglia far cessare le ragioni del contendere.

Roma, addì 23 dicembre 2009

L'Avvocato dello Stato: Giuseppe FIENGO



N. 3

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 gennaio 2010
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Personalità (diritti della) - Norme della Regione Liguria - Accesso ai servizi pubblici e privati - Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere - Divieto per gli operatori economici privati, nonché pubblici, di rifiutare la loro prestazione o di erogarla a condizioni deteriori rispetto a quelle ordinarie, per motivi riconducibili all'orientamento sessuale o all'identità di genere - Possibilità per gli organi regionali di prevedere apposite sanzioni amministrative - Lamentata introduzione di una ipotesi di obbligo legale a contrarre, incidente sull'autonomia negoziale dei privati - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

- Legge della Regione Liguria 10 novembre 2009, n. 52, artt. 7, comma 1, e 13, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l); r.d. 6 maggio 1940, n. 635, art. 187.

Salute (tutela della) - Personalità (diritti della) - Norme della Regione Liguria - Prestazioni sanitarie e politiche sociali - Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere - Possibilità per ogni soggetto maggiorenne di designare una persona che abbia accesso alle strutture di ricovero e cura per ogni esigenza assistenziale e psicologica del designante e a cui gli operatori delle strutture pubbliche e private socio-assistenziali devono riferirsi per tutte le comunicazioni relative al suo stato di salute - Lamentata ampiezza della formulazione, tale da includere la possibilità di delegare ad altra persona il consenso ad un determinato trattamento sanitario - Ritenuta incidenza sull'istituto della rappresentanza - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

- Legge della Regione Liguria 10 novembre 2009, n. 52, art. 8, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, nei confronti della Regione Liguria in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore* per la dichiarazione della illegittimità costituzionale della legge della Regione Liguria n. 52 del 10 novembre 2009, recante «Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere», pubblicata nel BUR n. 20 dell'11 novembre 2009, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 17 dicembre 2009, con riguardo agli articoli 7, comma 1, e 8, comma 2 e le norme ad essi collegati.

La legge regionale indicata in epigrafe, recante «Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere», presenta diversi profili di illegittimità costituzionale.

Va ricordato che, come si evince dal titolo stesso, con la legge regionale in esame la Regione Liguria affronta i problemi posti dalle discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale dell'identità di genere.

È avviso del Governo che, con le norme denunciate in epigrafe, articoli 7, comma 1, 8, comma 2, e le norme ad essi collegati, in particolare, l'art. 13, comma 3, la Regione Liguria abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti



M O T I V I

1) L'art. 7, comma 1, e le norme collegate, in particolare, l'art. 13, comma 3, della legge Regione Liguria n. 52/2009 violano l'art. 117, primo comma, lett. 1) della Costituzione.

L'art. 7, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 52/2009 citata, prevedendo che la Regione «dà attuazione al principio in base al quale le prestazioni erogate dai servizi pubblici e privati non possano essere rifiutate né somministrate in maniera deteriore per le cause di discriminazioni», stabilisce il divieto, per gli operatori economici privati, di rifiutare la loro prestazione o di erogarla a condizioni deteriori rispetto a quelle ordinarie, per motivi riconducibili all'orientamento sessuale o all'identità di genere.

La norma regionale prevede in sostanza un'ipotesi di obbligo legale a contrarre — obbligo già previsto in via generale dal legislatore statale all'art. 187 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635 recante l'«approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931, n. 773 delle leggi di pubblica sicurezza».

Come già rilevato in casi analoghi dalla Corte costituzionale, tale disposizione regionale di cui al citato art. 7, comma 1, «introduce una disciplina incidente sull'autonomia negoziale dei privati e, quindi, su di una materia riservata, ex art. 117, secondo comma, lett. 1), della Costituzione, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato» (sentenza n. 253/2006).

Risulta, altresì, illegittima, per la connessione con la disposizione in esame, la previsione contenuta nell'art. 13, comma 3, della citata legge regionale n. 52/2009, in base alla quale «nell'esercizio dell'attività legislativa, regolamentare, programmatica e amministrativa, gli organi regionali si conformano alla presente legge, anche prevedendo (...) le sanzioni dei comportamenti discriminatori».

Alla illegittimità della disposizione che prevede l'obbligo a contrarre consegue, infatti, stante il parallelismo tra potere di predeterminazione della fattispecie da sanzionare e potere di determinare la sanzione, anche l'illegittimità dell'ulteriore previsione relativa alla applicabilità, in caso di violazione dell'obbligo predetto, della sanzione amministrativa (sentenza n. 253/2006 citata).

2) L'art. 8, comma 2, della legge Regione Liguria n. 52/2009 viola l'art. 117, secondo comma, lettera 1), della Costituzione.

L'art. 8, comma 2, della legge regionale n. 52/2009 citata stabilisce che «chiunque abbia raggiunto la maggiore età può designare una persona che abbia accesso alle strutture di ricovero e cura per ogni esigenza assistenziale e psicologica del designante e a cui gli operatori delle strutture pubbliche e private socio-assistenziali devono riferirsi per tutte le comunicazioni relative al suo stato di salute».

In tal modo, prevedendo la delega ad altro soggetto in relazione ad «ogni esigenza assistenziale del designante» — formula generale nella quale non può non ritenersi ricompresa anche la possibilità di delegare ad altra persona il consenso ad un determinato trattamento sanitario — il legislatore regionale disciplina l'istituto della rappresentanza, che, come affermato dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 253/2006, rientra nella materia dell'ordinamento civile, riservata in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lett. 1) Costituzione.

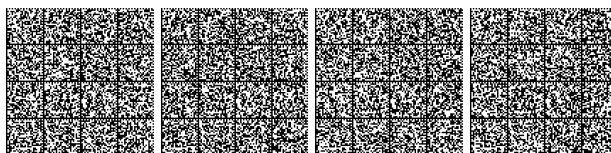
P. Q. M.

Si conclude perché gli articoli 7, comma 1, 8, comma 1, e 13, comma 3, e le norme ad essi collegate della legge della Regione Liguria n. 52/2009 citata in epigrafe siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 17 dicembre 2009.

Roma, addì 22 dicembre 2009

L'Avvocato dello Stato: Gabriella PALMIERI



N. 1

Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 5 gennaio 2010
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Appalti pubblici - Regione Siciliana - Collaudo di opere pubbliche - Decreto del Dirigente generale del Dipartimento regionale foreste - Previsione di iscrizione in apposito albo quale condizione necessaria per l'affidamento degli incarichi di collaudo - Contrasto con la disciplina statale - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile.

- Decreto del Dirigente generale del Dipartimento regionale foreste della Regione Siciliana 22 ottobre 2009, art. 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e*) ed *l*); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 4, comma 3, 45, comma 4, e 120, comma 2-*bis*.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato;

Contro la Regione Siciliana, in persona del Presidente *pro tempore*, per la declaratoria della illegittimità costituzionale *in parte qua* del decreto del Dirigente generale del Dipartimento regionale foreste in data 22 ottobre 2009, pubblicato nella *G.U.* della Regione Siciliana n. 51 del 6 novembre 2009.

La proposizione del presente ricorso è stata deliberata dal Consiglio dei ministri nella riunione del 17 dicembre 2009 (si depositeranno estratto conforme del verbale e relazione del Ministro proponente).

Il decreto del Dirigente generale del Dipartimento regionale foreste in data 22 ottobre 2009, pubblicato nella *G.U.* della Regione Siciliana n. 51 del 6 novembre 2009 dispone l'approvazione dell'albo dei collaudatori per l'affidamento degli incarichi di collaudo degli interventi finanziati, aventi natura di lavori pubblici, e dei professionisti per l'affidamento degli incarichi relativi ad opere finanziate o per le quali l'Amministrazione dell'Assessorato agricoltura e foreste è stazione appaltante, aventi natura di lavori pubblici.

L'articolo 2 del decreto dispone che «l'inserimento nell'albo è condizione necessaria per l'affidamento degli incarichi che sarà effettuato mediante selezione comparativa tra i soggetti iscritti secondo le procedure di cui all'art. 11, comma 2, e all'art. 57, comma 6, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163».

La disposizione contenuta nel riportato articolo 2 viola la competenza legislativa esclusiva attribuita allo Stato dall'articolo 117, secondo comma, lettere *e*) e *l*), e derivatamente gli articoli 4, comma 3, e 45, comma 4, del decreto legislativo n. 163 del 2006.

L'articolo 4, comma 3, dispone che «Le regioni ... non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente codice in relazione ... alla stipulazione e all'esecuzione dei contratti, ivi compresi direzione dell'esecuzione, direzione dei lavori, contabilità e collaudo...».

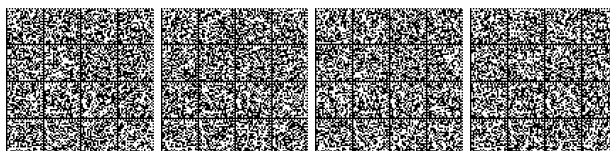
L'articolo 45, comma 4, a sua volta prevede che «l'iscrizione in elenchi ufficiali di fornitori o prestatori di servizi non può essere imposta agli operatori economici in vista della partecipazione ad un pubblico appalto».

Il decreto dirigenziale impugnato incide, introducendo una disciplina diversa, sulla previsione di quest'ultima norma e viola, in tal modo, la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile.

Come codesta ecc.ma Corte ha insegnato nelle sentenze n. 401 del 2007 e n. 411 del 2008, il legislatore regionale non può introdurre una disciplina in materia di appalti pubblici diversa da quella dettata dal legislatore statale.

Ciò vale anche per le norme sul collaudo di opere pubbliche, che sono di esclusiva competenza statale.

E vale anche per le autonomie dotate di competenza esclusiva in materia di lavori pubblici di interesse regionale (sentenza n. 411 del 2008).



In materia di collaudo, poi, l'articolo 120, comma 2-*bis*, del codice degli appalti obbliga le stazioni appaltanti a valutare l'idoneità di propri dipendenti o di dipendenti di altra amministrazione aggiudicatrice; solo in caso di carenza di organico o d'inidoneità dei dipendenti, è consentito il ricorso a professionalità esterne «secondo le procedure e con le modalità previste per l'affidamento dei servizi».

Non è, quindi, consentita la previsione di un albo o elenco, l'iscrizione nel quale sia condizione necessaria per l'affidamento degli incarichi di collaudo.

P. Q. M.

Si chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2 del decreto del Dirigente generale del Dipartimento regionale foreste in data 22 ottobre 2009, pubblicato nella G.U. della Regione Siciliana n. 51 del 6 novembre 2009.

Roma, addì 29 dicembre 2009

L'Avvocato dello Stato: Carlo SICA

10C0071

N. 24

Ordinanza del 16 novembre 2009 emessa dalla Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la Regione Calabria nel giudizio di responsabilità promosso dal Procuratore regionale presso la sez. giurisdizionale della Regione Calabria contro Stroili Emanuela ed altri

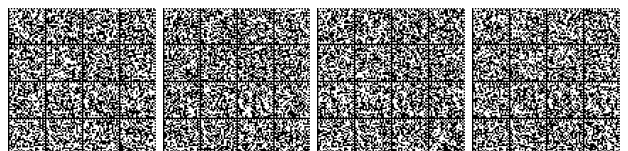
Responsabilità amministrativa e contabile - Esercizio dell'azione per danno all'immagine da parte della Procura della Corte dei conti limitato ai casi e modi previsti dall'art. 7 della legge n. 97/2001 (rilevanza penale dell'illecito amministrativo) - Prevista sospensione del termine di prescrizione fino alla conclusione del procedimento penale - Prevista nullità di qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere, in violazione delle predette disposizioni, subordinata all'azione di chiunque vi abbia interesse - Lesione del principio di uguaglianza, del diritto di azione e del principio del giudice naturale - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e di riserva alla Corte dei conti delle questioni relative alla responsabilità contabile ed amministrativa.

- Decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-*ter*, inserito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. *c*), n. 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 25, 97 e 103.

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza n. 121/2009 nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. 15577 del registro di Segreteria, promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti nei confronti di:

- 1) Stroili Emanuela, nata il 23 giugno 1956 ad Udine e residente a Trieste, via S. Francesco D'Assisi n. 9, rappresentata e difesa dall'avv. Anselmo Torchia ed elettivamente domiciliata nel suo studio in Catanzaro alla via Crispi n. 37;
- 2) Filocamo Giovanni, nato il 18 settembre 1936 a Serra S. Bruno e residente in Roccella Jonica, c.da Mellisari, rappresentato e difeso dall'avv. Valerio Zimatore ed elettivamente domiciliato nel suo studio via Buccarelli n. 49;
- 3) Biamonte Peppino, nato il 18 marzo 1948 a San Pietro Apostolo ed ivi residente in C.so Vittorio Emanuele II, rappresentato e difeso dagli avv.ti Antonio Masi e Gianfranco Spinelli ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Amato, via F. Priolo n. 7;



4) Sgrò Andrea Luigi, nato a Lungo l'11 aprile 1938 e residente in Catanzaro alla via Nicola Misasi n. 40, rappresentato e difeso dagli avv.ti Alfredo Gualtieri e Giuseppe Iannello, con i quali domicilia in Catanzaro alla via F. Crispi n. 18;

Uditi, nella pubblica udienza del 22 ottobre 2009, il giudice relatore Ida Contino, il vice procuratore generale dott. Salvatore Librandi, l'avv. Alfredo Gualtieri, l'avv. Valerio Zimatore, l'avv. Anselmo Torchia e gli avv.ti Antonio Masi e Gianfranco Spinelli.

Esaminati gli atti ed i documenti del fascicolo processuale.

F A T T O

Con atto introduttivo depositato il 13 luglio 2007, la Procura regionale presso questa sezione ha citato gli odierni convenuti per sentirli condannare a titolo di dolo o, in via subordinata a titolo di colpa grave, al risarcimento del danno nei confronti dell'Asl n. 9 di Locri.

I fatti esposti nell'atto di citazione sono i seguenti:

con provvedimento n. 482 del 6 dicembre 1999 ed allegata circolare, la Regione Calabria individuava le linee guida per la realizzazione delle campagne di screening per la diagnosi precoce dei tumori femminili in base all'art. 1, comma 34 e 34-bis della legge 23 dicembre 1996/662. In particolare stabiliva che ogni Azienda sanitaria, al fine di ottenere i finanziamenti relativi alla realizzazione del programma regionale di screening mammografico e citologico, doveva istituire un Centro di Riferimento Aziendale ed un Comitato tecnico al fine di elaborare i progetti aziendali da presentare all'Assessorato alla sanità;

il 30 dicembre 1999 il Direttore Generale dell'A.s. n. 9 istituiva il Centro di Riferimento ed il Comitato tecnico, e, in data 3 marzo 2000, con la deliberazione n. 317/2000, approvava i progetti di screening del cervicocarcinoma e del carcinoma mammario;

con nota n. 6261 del 20 febbraio 2001, il Direttore generale Manuela Stroili chiedeva all'Assessorato regionale alla Sanità di poter acquistare, con l'utilizzo di fondi regionali finalizzati, il sistema mammografico pronò con stereotassi digitale denominato Mammotest plus/S Surgical system integrato da mammografo Athena HF-X e da sistema di biopsia della mammella Mammotome;

in data 12 aprile 2001, con la nota n. 9086 recante ad oggetto «richiesta somma per screening prevenzione tumori femminili», l'Assessore alla Sanità della Regione Calabria comunicava al Direttore Generale Stroili che «con decreto n. 31130 del 4 aprile 2001, su proposta dell'Assessore alla Sanità è stato dato mandato all'Ufficio di ragioneria di emettere ordinativo di pagamento per la somma di £. 1.280.000.000 per l'espletamento della procedura d'acquisto relativo alla vostra richiesta prot. n. 6261 del 2001».

Con deliberazione n. 689 del 21 giugno 2001, il Direttore generale disponeva l'acquisto dell'apparecchiatura dando atto che alla spesa si sarebbe provveduto con i fondi finalizzati di cui al decreto n. 3130 del 4 aprile 2001 dell'Assessorato alla Sanità «per come comunicazione acquisita al protocollo generale n. 014670 del 30 aprile 2004».

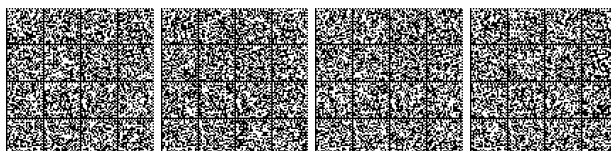
Assume parte attrice che l'acquisto del Mammotest plus e dei relativi accessori, tra l'altro utilizzato solo 24 volte e senza alcuna connessione con l'attività di screening, avrebbe di fatto impedito la realizzazione dei programmi di screening poiché le somme destinate a tale acquisto (pari ad € 647.822,88) sarebbero state sottratte alla realizzazione del progetto di prevenzione cui erano state originariamente destinate.

Di ciò sarebbero responsabili l'Assessore alla Sanità Fitocamo ed i dirigenti Biamonte e Sgrò i quali avevano sottoscritto la nota n. 9086. Tale documento «apparentemente» innocuo, a dire di parte attrice, aveva un contenuto ben diverso dal decreto richiamato poiché gli stanziamenti ivi previsti riguardavano l'intera campagna di screening e non l'acquisto di un solo macchinario.

Non solo; nella stessa giornata del 12 aprile 2001 i medesimi formulavano ben dieci missive, aventi lo stesso contenuto, ed indirizzate ai dirigenti di altre Aziende sanitarie ed ospedaliere.

Ulteriore responsabilità è stata configurata dalla Procura nei confronti del Dirigente generale dell'Azienda n. 9 dott.ssa Stroili; quest'ultima, infatti, aveva nelle sue funzioni deliberato l'acquisto del mammotest plus con fondi a destinazione vincolata, sebbene il macchinario non fosse indispensabile per svolgere lo screening.

Peraltro ai fini della valutazione della colpa, parte attrice evidenzia che la Stroili procedeva ad acquistare, a trattativa privata il Mammotest, senza espletare un'apposita gara in conformità alle disposizioni regionali, alla normativa nazionale ed alle direttive comunitarie.



Da tale condotta sarebbe derivato un danno patrimoniale pari ad € 661.064,83 corrispondente alla somma spesa per la strumentazione per la mancata realizzazione dello screening; € 661.064,83 a titolo di danno da disservizio ed € 50.000 per danno all'immagine.

Con riferimento a tale ultima posta di danno, parte attrice rileva che la vicenda ha avuto un eco relevantissimo nella stampa regionale e nazionale, nonché addirittura nell'ambito del telegiornale RAI nazionale e di Mediaset-rete 4 la cui trasmissione «Tempi moderni» è stata interamente dedicata al caso in questione per lo sperpero di risorse pubbliche e del grave disservizio arrecato alla collettività.

All'odierna udienza, parte attrice, in via preliminare, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter della legge n. 102/2009, come modificato dal decreto legge 3 agosto 2009 n. 103, convertito nella legge n. 141/2009 limitatamente ai periodi: «Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'art. 1 della legge n. 20/1994 è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale». La disposizione censurata, a suo dire, sarebbe in contrasto alle disposizioni costituzionali contenute negli art.li 2, comma 1, 3, comma 1, 24, comma 1, 25, comma 1, 81 comma 4, 97 comma 1, 103 comma 2 e 113 comma 1. Nel merito richiama l'atto induttivo chiedendone l'accoglimento.

L'avv. Gualtieri, preliminarmente, chiede la nullità dell'atto di citazione con esclusivo riferimento alla richiesta di risarcimento per il danno all'immagine e, in via subordinata, si associa alla sollevata questione di legittimità costituzionale rilevando ulteriormente il contrasto della disposizione contenuta nell'art. 17 comma 30 ter con l'art. 3 della Cost. nella parte in cui richiama l'art. 7 della legge n. 97/2001; il combinato disposto dell'art. 17, comma 30-ter e dell'art. 7 della testè richiamata legge, infatti, determinerebbe, una disparità di trattamento tra i dipendenti pubblici, cui la legge n. 97/2001 è destinata, e gli amministratori. Nel merito chiede la reiezione della domanda attorea.

L'avv. Zimatore non si associa alla sollevata questione d'incostituzionalità ritenendola non rilevante poiché l'atto di citazione farebbe riferimento anche ad altre ipotesi di danno. Nel merito richiama i precedenti giurisprudenziali di questa Corte e chiede il rigetto della domanda attorea.

L'avv. Torchia sulla questione d'incostituzionalità nulla osserva. Eccepisce la nullità degli atti dell'odierno procedimento per assenza di una specifica correlata notizia di danno erariale. Nel merito evidenzia che vi è stato un decreto di archiviazione penale nei confronti della propria assistita per i fatti di cui all'atto di citazione per cui chiede la reiezione dell'atto di citazione nei confronti della convenuta Stroili.

L'avv. Spinelli non si associa alla questione d'incostituzionalità e nel merito richiama i precedenti giurisprudenziali della Sezione. Conclude chiedendo il rigetto della domanda.

Parte attrice, in replica, produce la notizia di danno erariale trasmessa dalla Guardia di Finanza alla Procura regionale della Corte dei conti il 17 dicembre 2004.

D I R I T T O

1) Seguendo l'ordine logico delle questioni sollevate all'odierna udienza, il Collegio ritiene di dover vagliare preliminarmente l'eccezione di nullità dell'atto di citazione sollevata dal difensore della convenuta Stroili in virtù dell'art. 17 comma 30-ter, 1° periodo della legge n. 102/2009 come modificata dal decreto legge n. 103/2009 convertito in legge n. 141/2009.

Detta disposizione recita: «Le procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge».

Innanzitutto deve premettersi che tale norma va ragionevolmente interpretata riconducendola al sistema generale che prevede il pubblico ministero contabile comunque titolare di poteri istruttori a fronte di una notizia di danno; ciò significa che i parametri della specificità e della concretezza, voluti dal legislatore del 2009, non implicano che la notizia di danno debba essere esaustiva di tutti gli elementi della responsabilità amministrativa, poiché in tal caso sarebbe superflua la funzione del requirente.

Ciò posto, il Collegio rileva che la Guardia di Finanza, Compagnia di Locri, in data 17 dicembre 2004 ha trasmesso alla Procura regionale della Calabria una segnalazione di danno erariale dalla quale emerge inequivocabilmente la notizia del danno per cui è causa.



A pag. 69 e ss. della relazione allegata, infatti, con specifico riferimento all'azienda sanitaria di Locri, è data notizia dell'acquisto del Mammothest, della somma spesa per tale acquisto, del fatto che tale cifra è stata sottratta alla realizzazione del progetto di screening mammografico e citologico cui erano state destinate originariamente le somme; viene altresì rilevato che il progetto di screening non è stato realizzato poiché il finanziamento è stato tutto impiegato per l'acquisto del macchinario, e che tale macchinario è stato utilizzato pochissime volte.

Così come, con specifico riferimento al danno all'immagine, sempre la Guardia di Finanza, in data 4 gennaio 2006, ha trasmesso alla Procura regionale, una relazione nella quale si dà notizia che le vicende già descritte nella precedente relazione, avrebbero causato un danno all'immagine dell'azienda sanitaria poiché molte testate giornalistiche, anche a tiratura nazionale, avrebbero divulgato le inefficienze, gli sperperi e le diseconomie cui fa riferimento la relazione trasmessa il 17 dicembre 2004.

L'azione del danno erariale per cui è causa, pertanto, è stata intrapresa dalla Procura contabile a fronte di una specifica e concreta notizia di danno, cosicché è infondata l'eccezione di nullità della citazione formulata dai procuratori avv. Alfredo Gualtieri ed avv. Anselmo Torchia.

2) Tanto è deciso in questa sede anche al fine di affermare la rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Pubblico ministero e dal difensore del convenuto Sgrò.

Il Collegio, infatti, ritenendo di non dover pronunciare la nullità dell'atto di citazione per indeterminatezza della notizia di danno, deve procedere all'esame della eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, della legge n. 102/2009, di conversione del decreto legge n. 78/2009 per come modificata dall'art. 1 del decreto legge n. 103/2009, convertito nella legge n. 141/2009.

3) A tal riguardo deve dirsi che da una valutazione generale e complessiva della fattispecie (resa esplicita nelle premesse in fatto proprio al fine di consentire una verifica sulla sua ammissibilità), la questione è senz'altro rilevante poiché la causa odierna non può essere definita se non applicando anche la disposizione gravata.

Tale norma, infatti, recita: «Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 dalla legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994 n. 20 è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale».

Innanzitutto, deve essere vagliata l'applicazione della testè richiamata disposizione al presente giudizio sotto il profilo della successione della legge nel tempo.

In proposito lo stesso legislatore dispone che «qualsiasi atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è nullo, e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta» (art. 17, comma 30-ter, 4° periodo).

Ebbene il tenore letterale della norma è nel senso che lo *jus superveniens* trova immediata applicazione in tutti i giudizi pendenti al momento della sua entrata in vigore tranne nell'ipotesi in cui sia stata già pronunciata una sentenza (anche non definitiva), sicché anche nel presente giudizio.

A ciò si aggiunga che con la norma censurata, il legislatore è andato ad incidere direttamente sul potere d'agire del pubblico ministero contabile così condizionando la stessa esistenza dell'azione.

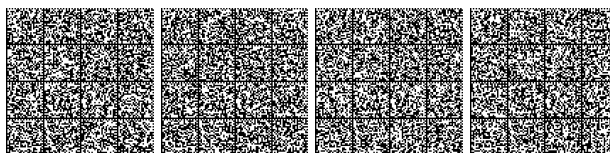
Ne discende la natura processuale dello *jus superveniens* e quindi la sua diretta efficacia nella presente causa, dovendo il giudice sempre applicare la norma processuale vigente al momento della pronuncia.

4) Ma la rilevanza deve essere scrutinata anche avendo a riguardo la prevedibile applicabilità della norma impugnata al caso concreto.

Ebbene la parte pubblica, nell'atto introduttivo, chiede, tra l'altro, il risarcimento del danno all'immagine pari ad € 50.000 per la condotta illecita posta in essere dall'Assessore alla Sanità della Regione Calabria, da Dirigenti dell'Assessorato alla Sanità e dal Dirigente generale dell'A.s. n. 9 di Locri in occasione della campagna di screening.

Il Collegio, pertanto, ove non ritenga sussistenti i presupposti per la rimessione della questione alla Corte costituzionale, proprio in virtù dell'art. 17, comma 30-ter, poiché il caso all'esame non rientra tra quelli disciplinati dall'art. 7 della legge n. 97/2001, non potrebbe addivenire ad una pronuncia nel merito con riferimento al danno all'immagine.

Tra l'altro quanto sopra è stato eccepito preliminarmente dal difensore del convenuto Sgrò all'odierna udienza e chiesto nella memoria difensiva depositata agli atti il 13 ottobre 2009, per cui anche sotto tale profilo la questione è rilevante.



5) Accertato dunque che esiste un rapporto di strumentalità necessaria tra la risoluzione della questione e la decisione, il Collegio deve procedere a constatare che essa non sia manifestamente infondata avendo a riferimento le singole disposizioni costituzionali che si ritengono violate.

6) A questo punto s'impone una sintetica premessa sul danno all'immagine della p.a.

In proposito il Collegio condivide quella parte della dottrina e della giurisprudenza che ricostruisce la figura dogmatica del danno all'immagine in termini esclusivamente pubblicistici sicché il nucleo fondamentale dell'immagine pubblica non deve essere individuato nella tutela del «buon nome» o della «identità personale» ma nella tutela del «prestigio» dell'Amministrazione stessa.

Il prestigio pubblico deve essere inteso come ciò che genera e incrementa il sentimento di appartenenza dei consociati allo Stato e, in quanto tale, rappresenta un bene-valore essenziale che non è fine a se stesso ma diretto ad ingenerare negli amministrati la convinzione che lo Stato rappresenti la più rilevante formazione sociale nella quale si svolge la personalità dell'uomo ex art. 2 della Cost. (*cf.* sez. Umbria sentenza n. 371/2004).

Ne consegue che qualora lo Stato, o gli altri enti pubblici, a causa della condotta illecita di un proprio dipendente (o amministratore) perda di prestigio, si affievolisce nei cittadini il desiderio di partecipazione, il sentimento di appartenenza e di affidamento alle istituzioni. La p.a., pertanto, perde la sua connotazione peculiare di formazione sociale in cui l'individuo sviluppa la sua personalità cosicché ne viene minacciata l'esistenza stessa. Ciò chiarito è indiscusso che la tutela dell'immagine pubblica è un diritto che trova la sua matrice costituzionale nell'art. 2 della Costituzione.

In proposito si evidenzia che la giurisprudenza della cassazione oramai riconosce incondizionatamente i diritti inviolabili anche alle persone giuridiche sulla considerazione che «sarebbe contraddittorio riconoscere la risarcibilità del danno non patrimoniale per lesione di un diritto fondamentale al soggetto persona fisica quando agisce direttamente come tale e non riconoscerla alla formazione sociale la quale è pur sempre espressione di uomini nati da ventre di donna» (Cass. 12929/2007).

Orbene il danno all'immagine è risarcibile proprio in virtù dell'art. 2059 del c.c., allorché consegua (danno-conseguenza) ad una apprezzabile lesione del bene-diritto costituzionalmente tutelato.

Come evidente da quanto sin qui argomentato, il risarcimento del danno all'immagine della p.a., proprio per la sua struttura, non necessita di essere subordinato alla commissione di condotte penalmente rilevanti.

Non v'è dubbio, infatti, che la condotta gravemente colposa di un amministratore o di un dipendente pubblico possa ingenerare un grave detrimento dell'immagine e del prestigio dell'amministrazione quando agisce in spregio al principio di legalità, di correttezza e di imparzialità, ancorché la sua condotta non abbia natura delittuosa.

La violazione dell'immagine consegue, infatti, esclusivamente alla lesione del prestigio e del decoro della p.a., pregiudizio che può scaturire anche solo dalla inosservanza dei doveri contrattuali. Si consideri, in proposito, l'ipotesi del cosiddetto dolo contrattuale che si verifica in presenza di una cosciente violazione degli obblighi di servizio.

7) Ciò ritenuto, il primo ragionevole dubbio sulla legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter della legge n. 102/2009 per come modificata dal decreto legge n. 103/2009 sorge avendo a riguardo l'art. 2 e l'art. 24 della Costituzione.

In proposito si osserva che la disposizione avversata laddove afferma «Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 dalla legge 27 marzo 2001, n. 97» preclude, salva l'ipotesi di cui all'art. 7 della legge n. 97/2001, ogni tutela del diritto all'immagine pubblica.

L'unico caso in cui tale diritto è protetto dallo Stato è quello in cui sia stata emessa sentenza irrevocabile di condanna nei delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro II del codice penale.

In tutte le altre ipotesi il legislatore del 2009 ha inteso negare la possibilità giuridica al p.m. contabile di agire in giudizio, così svuotando di contenuto un diritto riconosciuto alla pubblica amministrazione proprio in virtù dell'art. 2 della Costituzione.

D'altronde non ha senso affermare l'esistenza di un diritto (all'immagine pubblica) se tale diritto, nell'ipotesi in cui venga leso, non può essere oggetto di protezione da parte dei soggetti destinati a tale funzione.

La disposizione censurata, dunque, di fatto, tranne nei casi di cui all'art. 7 della legge n. 97/2001 ha prodotto l'effetto di rimuovere dall'ordinamento giuridico un diritto che la stessa Costituzione riconosce e garantisce all'art. 2.

8) Nè è consentita una interpretazione che configuri, rispetto al diritto all'immagine della p. a. per condotte illecite non delittuose, una tutela in altra sede giudiziaria.

Una tale opzione ermeneutica, infatti, sarebbe in contrasto con gli artt. 25 e 103 della Costituzione.

In proposito è a dire che, pur volendo seguire l'insegnamento più restrittivo della Consulta, l'art. 103, 2° comma della Cost. attribuisce alla Corte dei conti una giurisdizione tendenzialmente generale nella materia della contabilità pubblica nel



senso che solo al di fuori delle ipotesi espressamente o istituzionalmente devolute all'organo contabile, la disposizione costituzionale è priva di capacità espansiva.

Ebbene è certo che la Corte dei conti, istituzionalmente, ha una giurisdizione esclusiva nelle controversie che riguardano soggetti legati alla pubblica amministrazione da un rapporto di servizio per il danno erariale causato dalla loro condotta.

Tra l'altro l'attribuzione «per materia» di detta giurisdizione trova una sua ragione nel fatto che la responsabilità amministrativa presenta proprie peculiarità (elemento psicologico, prescrizione, intrasmissibilità agli eredi, potere riduttivo) che la diversificano dalla responsabilità civile sì da giustificare l'esistenza di appositi giudici con specifica competenza cognitoria e decisoria.

Il danno all'immagine, peraltro, così come più volte chiarito dalle SS.UU. della Cassazione deve essere inteso come «la spesa necessaria al ripristino del prestigio» (Cass. SS.UU. sent. 5668/1997, n. 774/1999) sicché è certamente un danno a contenuto patrimoniale in quanto suscettibile di valutazione economica.

Ebbene è indubbio che il danno all'immagine si configuri come un danno erariale in senso proprio e che scaturisca dalla condotta gravemente illecita (violazione degli obblighi contrattuali) di soggetti legati alla pubblica amministrazione da rapporto di servizio; si colloca, pertanto, nella peculiare materia della responsabilità amministrativa ed il suo risarcimento non può che essere rimesso alla cognizione del giudice contabile.

Orbene, poiché nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge, non è possibile configurare l'esercizio dell'azione per il risarcimento di tale danno innanzi ad altra autorità giudiziaria.

Cosicché non è problema di difetto di giurisdizione del giudice contabile a favore di altro giudice ma di carenza di qualsivoglia tutela di interessi o diritti giuridicamente a proteggersi in ragione di quanto sopra esposto.

Di qui l'ulteriore profilo d'incostituzionalità in ragione dell'art. 24 della Costituzione secondo il quale tutti possono agire in giudizio a tutela dei propri diritti ed interessi legittimi.

Ebbene, la p.a., attraverso il p.m. contabile, unico titolare dell'azione risarcitoria per danno erariale, a causa della norma contenuta nel più volte citato art. 17, comma 30-ter, non può agire in giudizio a tutela del suo diritto all'immagine.

9) Altro profilo di incostituzionalità si ravvisa in ragione dell'art. 3 della Cost. in considerazione di una paventata irragionevolezza della disposizione avversata.

Sebbene il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento, detto potere, con particolare riferimento al principio di uguaglianza, trova comunque un limite nella ragionevolezza delle statuizioni volte a giustificare la disparità di trattamento tra i soggetti.

Or, ad avviso del collegio la disposizione contenuta nell'art. 17, comma 30-ter, 2° e 3° periodo, determina una irragionevole ed illogica disparità di trattamento nella tutela dell'immagine tra le persone giuridiche private e le persone giuridiche pubbliche laddove solo per queste ultime subordina la possibilità giuridica di agire ad una sentenza penale irrevocabile di condanna (e solo per alcuni tipi di reato), lasciando impunte tutte le altre condotte.

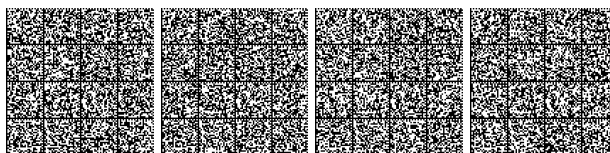
Ancorché la tutela dell'immagine trovi per tutti (persone fisiche, persone giuridiche private e pubbliche) una fonte costituzionale nell'art. 2 e per tutti l'eventuale lesione determini, ai sensi dell'art. 2059 del c.c., il diritto al risarcimento di un danno non patrimoniale inteso tuttavia come danno-conseguenza (in questi termini è ormai il diritto vivente), con una scelta del tutto «incoerente», la disposizione in esame ha drasticamente ridimensionato solo la tutela dell'immagine pubblica.

Indubbiamente il legislatore è libero di stabilire quali comportamenti possano costituire titolo di responsabilità senza limiti o condizionamenti che non siano quelli della non irragionevolezza e non arbitrarietà; ed, invero, proprio nella materia della responsabilità amministrativa, diversamente che nel settore della responsabilità civile, ha dettato una disciplina che non è caratterizzata dal ristoro patrimoniale integrale delle situazioni lese; si pensi per esempio alla limitazione della responsabilità ai soli casi di colpa grave o alla riduzione dell'addebito.

Tuttavia tale differenziazione legislativa era giustificata dall'intento di predisporre nei confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici un assetto normativo in cui il timore della responsabilità non determinasse rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa.

Non così nel caso all'esame ove non è dato comprendere quale sia stato l'interesse che il legislatore ha voluto perseguire precludendo la risarcibilità del danno all'immagine; non solo, la incoerenza e la irragionevolezza appare indubbia ove si consideri la peculiare connotazione dell'immagine pubblica.

Si è già detto che il disdoro arrecato alle amministrazioni pubbliche dalla condotta illecita, illegale, imparziale, inopportuna, degli amministratori (dipendenti pubblici) rompe il sentimento di appartenenza e di partecipazione alla vita pubblica; ebbene, in presenza di condotte di tal genere lo Stato comunità finisce per non identificarsi più nello Stato apparato con le conseguenze drammatiche che tutti conosciamo.



La tutela del «prestigio pubblico», pertanto non è fine a se stessa ma riguarda l'intera collettività, sicché l'immagine pubblica è un valore — interesse collettivo — cui deve essere garantita, se non una protezione rafforzata, quanto meno la stessa riservata alle persone giuridiche private.

10) La disposizione in esame appare altresì irragionevole perché detta una disciplina differenziata tra alcune condotte delittuose, in presenza delle quali accorda la tutela del danno non patrimoniale, e le altre condotte illecite che, sebbene non delittuose, possono comunque causare il danno di cui si discute.

Tale differenziazione legislativa appare incoerente soprattutto in ragione della nuova configurazione dottrinale e giurisprudenziale del danno all'immagine, quale danno-conseguenza.

In seguito alla ricostruzione del danno non patrimoniale operata dalle SS.UU. della Corte di Cassazione, nella sentenza n. 26972/2008, la risarcibilità del danno all'immagine è ammessa non già in presenza del solo pregiudizio costituzionale ma allorché da tale pregiudizio ne sia conseguito effettivamente un danno.

Nel danno-conseguenza il baricentro del diritto risarcitorio si sposta dalla ingiustizia della lesione al contenuto del danno di talché la ragione della tutela risarcitoria risiede nel ristoro del danno medesimo.

Ebbene, la disposizione contenuta nell'art. 17, comma 30-ter, invece, laddove consente la tutela del danno all'immagine solo nell'ipotesi prevista dall'art. 7 della legge n. 97/2001 e quindi solo nel caso in cui sia stata pronunciata sentenza irrevocabile per alcune (poche) condotte delittuose, pone una disciplina differenziata del danno all'immagine enfatizzando un elemento (la condotta) che rappresenta oramai solo un presupposto della risarcibilità.

In altri termini, il Collegio è dell'idea che, in presenza di una lesione al prestigio della p.a., la risarcibilità deve essere garantita a prescindere dalle modalità della lesione poiché, in base al diritto vivente, ciò che rileva è la conseguenza dannosa che scaturisce.

In questi termini la disposizione appare anche contraddittoria al sistema.

11) Tra l'altro, la incoerenza è ancora più evidente ove si consideri che detta disposizione subordina il diritto di azione del pubblico ministero contabile per la lesione del prestigio pubblico solo ai casi in cui sia stata emessa sentenza irrevocabile per le ipotesi di reato previste e punite nel capo I, titolo II, del secondo libro del codice penale, precludendo così il risarcimento del danno all'immagine in tutte le altre ipotesi delittuose, tra le quali ve ne sono certamente di più gravi (si pensi al concorso esterno in delitti di mafia o i casi di truffa ai danni dello Stato ecc.).

Tuttavia tale aspetto, sebbene interessante, non viene sviluppato in quanto irrilevante ai fini del presente giudizio poiché nei confronti degli odierni convenuti non è stata pronunciata alcuna sentenza penale irrevocabile sicché una eventuale pronuncia della Corte costituzionale additiva in questi termini sarebbe *inutiliter data*.

Per lo stesso motivo appare irrilevante la censura formulata all'odierna udienza in ordine alla disparità di trattamento che si realizza tra i dipendenti pubblici e gli amministratori in ragione del combinato disposto dell'art. 17, comma 30-ter e l'art. 7 della legge n. 97/2001 cui la prima disposizione rimanda.

È indubbio che legge 97/2001 è destinata solo ai pubblici dipendenti; si consideri in proposito l'intitolazione che reca «Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche».

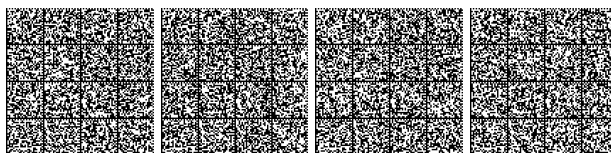
In effetti da una lettura congiunta delle disposizioni testè richiamate potrebbe affermarsi che la tutela dell'immagine sia consentita esclusivamente nel caso di sentenze irrevocabili di condanna emesse nei confronti dei soli dipendenti pubblici, mentre, al contrario gli amministratori rimarrebbero sempre esenti da tale responsabilità.

Tuttavia anche questo profilo appare verosimilmente irrilevante poiché nel caso in esame non è stata pronunciata alcuna sentenza penale sicché gli amministratori ed i dipendenti si trovano nella medesima situazione di impunità.

12) Ancora il Collegio ritiene che l'art. 17, comma 30-ter sia intrinsecamente irragionevole poiché gli obiettivi raggiunti con tale disposizione sono in contrasto con i principi costituzionali cui deve essere improntata l'azione amministrativa.

L'art. 97 della Cost., infatti, nel dichiarare che i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, s'indirizza immediatamente e programmaticamente al legislatore dettando i principi fondamentali cui deve essere ispirata la legislazione e precettivamente alla pubblica amministrazione.

La disposizione costituzionale in esame, dunque, da un lato individua quali sono gli obiettivi che il legislatore deve perseguire con la legge e dall'altra specifica il contenuto proprio del dovere di tutti i funzionari amministrativi, ed in genere di tutti gli agenti dell'amministrazione, di comportarsi correttamente. La disposizione costituzionale contenuta nell'art. 97, pertanto determina un vero e proprio diritto della p.a. ad agire, attraverso i propri funzionari, secondo i predetti parametri.



Il buon andamento e l'imparzialità, sebbene non costituiscano il fondamento costituzionale della tutela dell'immagine pubblica, configurano senz'altro i criteri cui deve essere improntata l'azione amministrativa affinché il prestigio pubblico non venga lesa.

È evidente, pertanto, la stretta relazione tra l'immagine pubblica e l'agire corretto al punto che una ridotta tutela della prima inevitabilmente indebolisce il diritto sostanziale dell'amministrazione ad agire, attraverso i propri funzionari, in modo corretto, imparziale, efficace ed efficiente.

Ciò considerato, il Collegio ritiene che la disposizione censurata persegue obiettivi in contrasto con il contenuto programmatico dell'art. 97 Cost. laddove, invece di introdurre strumenti a presidio del buon andamento della pubblica amministrazione, incoerentemente introduce una disciplina volta ad escludere la possibilità giuridica del p.m. contabile di perseguire ipotesi di danno all'immagine causato da una condotta amministrativa scorretta; non solo, si pone anche in contrasto con il contenuto precettivo della disposizione costituzionale poiché indebolisce il diritto della p.a. all'azione amministrativa corretta.

13) Le censure di incostituzionalità formulate con riferimento all'art. 3 e 97 della Cost., tra l'altro, non sono superabili attraverso una diversa opzione ermeneutica poiché la chiara ed inequivoca volontà del legislatore non consente a questo giudice di procedere ad una interpretazione costituzionalmente orientata.

14) La norma in esame, infine, contiene, a giudizio del Collegio, un ulteriore profilo di irragionevolezza intrinseca.

Tale disposizione, infatti, è stata introdotta in sede di conversione del c.d. decreto anticrisi, un intervento legislativo volto a razionalizzare e recuperare le risorse erariali per il rilancio dell'economia, e, nello specifico, è inserita in un testo (l'art. 17 della legge n. 102/2009) come modificata dal decreto legge n. 103/2009) che ha tra gli scopi quello specifico di perseguire il contenimento della spesa pubblica.

Ciò nonostante la sua applicazione provoca in concreto l'obiettivo contrario e cioè quello di imporre alle amministrazioni pubbliche le spese effettivamente sostenute a ristoro del detrimento del proprio prestigio.

Alla luce di quanto sin qui argomentato la questione di legittimità costituzionale sollevata all'odierna udienza è rilevante e non manifestamente infondata.

P. Q. M.

Visto l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Vice Procuratore Generale:

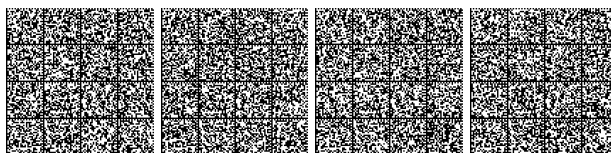
Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, secondo e terzo periodo della legge 3 agosto 2009, n. 102, di conversione del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), del decreto legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito nella legge 3 ottobre 2009, n. 141, per contrasto con gli articoli 2, 3, 24, 25, 97 e 103, della Costituzione nei termini di cui in motivazione nella parte in cui prevede che «Le Procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dell'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'art. 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale»;

Dispone la sospensione del giudizio in corso e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la pronuncia sulla questione di legittimità;

Ordina alla segreteria di notificare la presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di darne comunicazione al Presidente della Camera dei Deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.

Data in Catanzaro, nella Camera di consiglio del 22 ottobre 2009.

Il Presidente: ARGANELLI



N. 25

Ordinanza del 14 ottobre 2009 emessa dalla Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la Regione Campania nel giudizio di responsabilità promosso dal Procuratore regionale presso la sez. giurisdizionale della Regione Campania contro D'Alessandro Sandro Nicola ed altri

Responsabilità amministrativa e contabile - Esercizio dell'azione per danno all'immagine da parte della Procura della Corte dei conti limitato ai casi e modi previsti dall'art. 7 della legge n. 97/2001 (rilevanza penale dell'illecito amministrativo) - Prevista sospensione del termine di prescrizione fino alla conclusione del procedimento penale - Prevista nullità di qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere, in violazione delle predette disposizioni, subordinata all'azione di chiunque vi abbia interesse - Lesione del principio di uguaglianza, del diritto di azione e del principio del giudice naturale - Violazione dei principi di copertura finanziaria, di buon andamento della pubblica amministrazione e di riserva alla Corte dei conti delle questioni relative alla responsabilità contabile ed amministrativa - Violazione del principio di tutela giurisdizionale.

- Decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, inserito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, artt. 2, primo comma, 3, primo comma, 24, primo comma, 25, primo comma, 81, comma quarto, 97, primo comma, 103, comma secondo, e 113, primo comma.

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di responsabilità promosso dal Procuratore regionale nei confronti di Sandro Nicola D'Alessandro, Antonio Luciano e Fernando Capone.

Visto l'atto introduttivo del giudizio iscritto al n. 58353 del registro di segreteria.

Visti gli altri atti e documenti di causa.

Udito nella pubblica udienza del 29 settembre 2009, il consigliere relatore prof. Michael Sciascia.

Uditi altresì nella medesima udienza l'avv. Pietro Palma, per i convenuti, nonché il vice procuratore generale dott. Maurizio Stanco.

RITENUTO IN FATTO

Con citazione depositata in data 16 giugno 2008 a firma del vice procuratore generale dott. Maurizio Stanco, il procuratore regionale presso questa sezione giurisdizionale ha chiamato a giudizio Sandro Nicola D'Alessandro, Antonio Luciano e Fernando Capone, esponenti del Comune di Benevento, per il risarcimento di danni subiti dallo Stato, dalla Regione Campania e dal Comune di Benevento.

Il requirente, dopo aver descritto puntualmente il quadro amministrativo nel Comune di Benevento e di quello normativo del settore dello smaltimento dei rifiuti in Campania, ritiene che i predetti siano responsabili per aver determinato con il loro comportamento gravemente colposo i seguenti danni conseguenti al «mancato rispetto degli obblighi inerenti il mancato raggiungimento delle percentuali minime di raccolta differenziata» per gli esercizi 2003, 2004 e 2005, di cui chiede il risarcimento con utilizzazione del potere di valutazione equitativa:

Quanto ai convenuti Sandro Nicola D'alessandro e Fernando Capone:

danno di euro 405.322,25 al Comune di Benevento in ragione dell'onere indebitamente sostenuto per l'attivazione del servizio di raccolta differenziata, nonché nel mancato introito derivante dalla cessione del materiale recuperato;

danno di euro 45.077,80 allo Stato calcolato sempre in via equitativa con riferimento al costo per il trasporto dei rifiuti indifferenziati al fine del loro smaltimento fuori regione;

danno di euro 43.038,00 alla Regione per le spese necessarie al ripristino del pregiudizio all'immagine dell'ente.



Quanto ai convenuti Sandro Nicola D'Alessandro, Antonio Luciano e Fernando Capone:

danno di euro 199.439,17 al Comune di Benevento in ragione dell'onere indebitamente sostenuto per l'attivazione del servizio di raccolta differenziata, nonché nel mancato introito derivante dalla cessione del materiale recuperato;

danno di euro 36.705,77 allo Stato calcolato sempre in via equitativa con riferimento al costo per il trasporto dei rifiuti indifferenziati al fine del loro smaltimento fuori regione;

danno di euro 26.746,66 alla Regione per le spese necessarie al ripristino del pregiudizio all'immagine dell'ente.

L'individuazione dei soggetti causalmente responsabili dei pregiudizi *de quibus* è realizzata dal requirente con riferimento esclusivo alla delibera della giunta comunale di Benevento n. 242 datata 28 ottobre 2004, con cui si è contribuito «a non assicurare, pur riscosso il finanziamento commissariale, l'ineludibile obbligo di raccolta differenziata ed il raggiungimento dei relativi minimi percentuali per il periodo che parte dall'approvazione dell'atto e prosegue per almeno l'anno 2005».

In particolare secondo la prospettazione di parte attorea, la condotta «risulta gravemente colposa per gli amministratori che, in relazione alla materia in trattazione, avevano una specifica competenza e diretta conoscenza della problematica progettuale, quale l'assessore al ramo geom. Antonio Luciano, oltre al Sindaco dr. Sandro Nicola D'Alessandro, ai quali è da aggiungere il dirigente ing. Fernando Capone che ha espresso il relativo parere di regolarità tecnica».

«Al Sindaco dott. Sandro Nicola D'Alessandro, pertanto, è addebitabile, unitamente al dirigente ing. Fernando Capone, per colpa grave e per quote, il danno prodottosi nel 2003 e nei primi dieci mesi del 2004, mentre agli stessi, unitamente all'assessore Antonio Luciano sopra individuato, il danno relativo agli ultimi due mesi del 2004 e quello del 2005».

Si sono costituiti in giudizio i convenuti per ministero dell'avv. Pietro Palma, con separate comparse depositate tutte in data 7 settembre 2008, con cui hanno sostenuto nel merito che la situazione drammatica nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani non è loro imputabile, essendo invero il frutto di una «incapacità di un intero sistema con responsabilità diffuse e difficilmente cristallizzabili ...»;

inoltre «per il periodo in contestazione, non v'è alcuna specifica norma che ponga direttamente a carico dei comuni l'obbligo del conseguimento delle percentuali di raccolta differenziata, ponendolo invece a carico di organismi di ambito territoriale quali l'ATO, i consorzi, ecc.»;

quanto poi all'elemento soggettivo «non vi è mai stata inequivoca consapevolezza che gli obblighi di raggiungimento delle percentuali di raccolta differenziata, fossero a carico dei comuni e non fossero obblighi di sistema o di ambito»;

infine «la necessità di rimodulazione dell'originario progetto scaturì dall'impossibilità di dare attuazione a tale progettualità sia per la carenza delle attrezzature e dei mezzi che dovevano essere forniti dal Commissariato di governo al consorzio, sia per le modifiche normative succedutesi con frequenza che resero inattuale l'originario progetto ed ancora qualsiasi diversa operatività necessitava di consistenti risorse finanziarie che non rientravano nella disponibilità comunale».

Sulle loro specifiche posizioni, i convenuti sostengono di aver svolto diligentemente le attribuzioni ed i compiti loro rimessi; più particolarmente l'assessore Luciano contesta di essere stato destinatario di delega sul settore *de quo*, in quanto «il servizio era affidato all'ASIA, il cui controllo, quale azienda partecipata dal Comune, rientrava tra le competenze e le attribuzioni dell'Assessorato alle Finanze».

Nella pubblica udienza del 29 settembre 2009 sono intervenuti nel dibattito l'avv. Pietro Palma, che ha insistito per l'assoluzione dei convenuti, nonché il vice procuratore generale dott. Maurizio Stanco, che ha confermato la richiesta di condanna ed in via subordinata ha sollevato eccezione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 30-ter, periodi 2 e 3, legge n. 102/2009 di conversione decreto-legge n. 78/2009, modif. da art.1, comma 1, lett. c del decreto-legge n. 103/2009, convertito nella legge n. 141 /2009.



CONSIDERATO IN DIRITTO

1. — La disposizione di cui all'art. 17, comma 30-ter, della legge 3 agosto 2009, n. 102, di conversione del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, modificata dall'art. 1, comma 1, lett. c del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito nella legge 3 ottobre 2009, n. 141, ha chiaramente inteso porre precisi limiti all'azione inquirente e requirente delle procure regionali della Corte dei conti, con previsione di una sanzione di nullità e di una specifica azione tendente al suo accertamento al riguardo degli atti istruttori e processuali adottati in violazione di essi.

Va rilevata preliminarmente una differenza ontologica tra le due fattispecie introdotte da tale testo legislativo .

Infatti quella di cui al 1° periodo, così come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c del decreto-legge n. 103/2009, convertito nella legge n. 141/2009, nel prevedere che «Le procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge», si presenta palesemente come una limitazione meramente procedurale alle modalità di esercizio da parte del procuratore regionale delle sue prerogative istruttorie e processuali, peraltro sulla scia già delineata in giurisprudenza dalla Corte costituzionale con la nota sentenza 22 febbraio-9 marzo 1989, n. 104.

La disposizione di cui ai successivi periodi 2° e 3° del medesimo articolo, invece, nel prevedere che «Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 dalla legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale», ha invero introdotto un limite alla stessa giurisdizione della Corte dei conti, ancorché apparentemente diretto solamente all'ufficio requirente contabile.

Infatti, la limitazione della legittimazione attiva dell'unico soggetto, quale il procuratore regionale, abilitato ad agire innanzi alla Corte dei conti in sede di giudizi di responsabilità, ridonda direttamente a riduzione della sfera «sostanziale» della responsabilità gestoria di tipo amministrativo ed a restrizione «formale» ed oggettiva dell'ambito cognitivo del giudice contabile, che poi è l'unico a poter conoscere — ai sensi dell'art. 103 della Costituzione — di tali ipotesi dannose.

Il risultato della riferita operazione legislativa, costituita da una sorta di «contraddittoria» e sofferta formazione progressiva della norma finale, è stata un'apparente estensione alla fattispecie concernente il danno all'immagine del meccanismo della nullità inizialmente non previsto, come era ed è nella logica del sistema.

Infatti la valutazione sulla «regolarità» di atti di esercizio, stragiudiziale e giudiziale, dell'*actio damni* in materia di lesione all'immagine di amministrazione pubblica si risolve nell'accertamento della sussistenza, nella concreta ipotesi, della giurisdizione contabile, talché la pronuncia assume la veste formale di declaratoria di affermazione o difetto di giurisdizione della Corte dei conti, nonché di qualunque altro ordine giudiziario, con le conseguenze di legge.

Ne consegue che il descritto meccanismo della nullità, peraltro relativa ai sensi dell'art. 157 del c.p.c., degli atti istruttori e processuali del procuratore regionale non incide, né lo potrebbe, sul potere di accertamento pregiudiziale della propria giurisdizione spettante ad ogni giudice.

2. — Peraltro l'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97, richiamato dalla disposizione in discorso, prevede l'obbligo di comunicazione della sentenza irrevocabile pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell'articolo 3 (ossia dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica) per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale al competente procuratore regionale della Corte dei conti «affinché promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato» con salvezza di «quanto disposto dall'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271». Tale ultima disposizione a sua volta richiamata prevede, al comma 3° e 3-bis, obblighi notiziali di carattere generale a carico del pubblico ministero penale, allorché eserciti l'azione di sua competenza per un reato che ha cagionato un danno per l'erario ovvero anche quando taluno dei soggetti indicati nei commi 1 e 2 sia stato arrestato o fermato ovvero si trovi in stato di custodia cautelare.

Con tale complesso meccanismo il legislatore del 2009 ha voluto limitare il danno all'immagine di una amministrazione pubblica alle sole ipotesi di sua connessione ad un delitto, peraltro accertato con giudicato, contro la stessa P.A., eliminando dalla sfera dell'illiceità le restanti ipotesi di un siffatto pregiudizio, individuate dalla giurisprudenza, allorché si prescinde dal rilievo penale.

3. — Sulla compatibilità della citata disposizione con la Costituzione il Collegio — ritenendo più che fondate le preoccupazioni manifestate in udienza dal procuratore regionale peraltro confortate dalla non opposizione della difesa del convenuto — nutre forti dubbi, di cui ritiene di investire la Corte costituzionale per una pronuncia risoltrice.



Prima di affrontare la questione nei suoi numerosi aspetti, occorre valutare preliminarmente la rilevanza della medesima in relazione al giudizio in corso.

In particolare va verificato se detta disposizione sia immediatamente applicabile ai giudizi in corso o limitatamente a quelli che saranno instaurati successivamente all'entrata in vigore della novella, in quanto la sussunzione nella previsione legislativa *de qua* della fattispecie in esame, per quanto riguarda la domanda di risarcimento del danno all'immagine, appare indiscutibile.

La norma contestata — oltre che influire sui presupposti sostanziali dell'illecito *de quo*, cioè sulla sua stessa configurabilità nella fattispecie — incide direttamente sulla stessa legittimazione processuale dell'Ufficio requirente contabile ad agire a tutela delle finanze pubbliche lese da un comportamento illecito di dipendenti pubblici che ne abbiano leso l'immagine.

Pertanto si configura quale norma di carattere processuale, come tale immediatamente applicabile a tutti i giudizi in corso e tra di essi al presente, tanto più che l'abolizione di una forma di accesso alla tutela giurisdizionale in una determinata materia — come si approfondirà in seguito — ridonda a esclusione della giurisdizione stessa sulla gran parte delle ipotesi dannose del genere.

La Corte dei conti, investita di un giudizio del genere, in applicazione della disposizione di cui al 2° e 3° periodo del citato comma 30-ter, dovrebbe dichiarare preliminarmente inammissibile per difetto di giurisdizione la domanda introduttiva del processo, a prescindere dall'eccezione di nullità, proposta eventualmente dal convenuto nel suo interesse esclusivo, nei confronti degli atti istruttori e processuali compiuti al riguardo dal procuratore regionale.

Di qui l'evidente rilevanza e pregiudizialità della questione di legittimità costituzionale nel giudizio in corso, tanto più — e senza peraltro che abbia alcun rilievo ai fini *de quibus* — che i convenuti non hanno eccepito la nullità della domanda avente ad oggetto il risarcimento dell'allegato danno all'immagine.

La disposizione di legge in discorso appare invero contrastante nell'ordine con l'art. 2 comma 1, l'art. 3 comma 1, l'art. 24, comma 1, l'art. 25, comma 1, l'art. 81, comma 4, l'art. 97, comma 1, l'art. 103, comma 2 e l'art. 113, comma 1 e 2 della Costituzione.

4. — Il più evidente contrasto del citato comma 30-ter, periodi secondo e terzo, si presenta con l'art. 2 della Costituzione, che costituisce la fondamentale base giuridica della stessa tutela del diritto all'immagine di qualunque soggetto, tra cui la pubblica amministrazione.

La contestata novella pone un incomprensibile limite alla piena protezione di tale valore costituzionalmente garantito proprio in riferimento al settore pubblico, che è maggiormente esposto socialmente.

È noto che il danno all'immagine ha subito un'evoluzione in parallelo alla formazione di una maggiore sensibilità sociale sviluppatasi in ordine alla tutela di valori spirituali, che solo indirettamente provocano pregiudizi patrimoniali.

L'art. 2059 del codice civile prevede il risarcimento dei danni non patrimoniali, pur limitatamente ai casi previsti dalla legge.

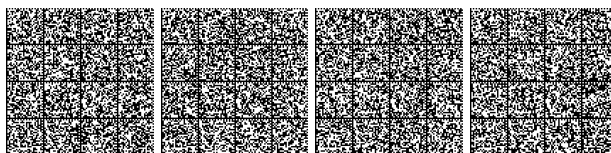
La norma non si riferisce solo all'art. 185 del codice penale, che disciplina i casi di coincidenza di illeciti civili e penali — come comunemente si riteneva sino ad un recente passato in una visione restrittiva della figura, sostanzialmente limitata al danno morale a rilievo eminentemente soggettivo, cioè alla c.d. *pecunia doloris* —, bensì fa rinvio anche alle disposizioni costituzionali precettive, e non semplicemente programmatiche, che riconoscono e tutelano i diritti di rango costituzionale; trattasi evidentemente di danni inerenti alla persona, che non si risolvono in pregiudizi di natura meramente emotiva ed interiore, bensì sono oggettivamente accertabili, ancorché provocati sul fare areddituale del soggetto.

Una lettura costituzionalmente orientata consente quindi il risarcimento dei danni non patrimoniali, considerati in tale ampia accezione, a prescindere dal fatto che ricorra un'ipotesi di reato, ogni volta che sia stata lesa una posizione giuridica soggettiva tutelata a livello costituzionale.

In tal senso è il diritto vivente, come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza 11 luglio 2003, n. 233 e dalla Corte suprema di cassazione SS.UU.CC. nella sentenza 11 novembre 2008, n. 26972.

Orbene la Costituzione nell'art. 2 riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo che nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e quindi, tra di essi, il diritto all'immagine sia delle persone fisiche che di quelle giuridiche, private e pubbliche.

È stata così riconosciuta la risarcibilità del danno non patrimoniale anche a favore della persona giuridica e del soggetto collettivo per diretta derivazione costituzionale dall'art. 2, identificandolo non come c.d. danno-evento — rappresentato dal fatto in sé della stessa lesione — bensì come danno-conseguenza, cioè un accadimento collegato alla lesione antiggiuridica della situazione protetta sulla base di un nesso di causalità. In tal senso la Corte suprema di cassazione nella sentenza 4 giugno 2007, n. 12929, proprio con riferimento alle persone giuridiche.



Ne consegue la piena risarcibilità del danno all'immagine anche della pubblica amministrazione, ai sensi del combinato disposto dell'art. 2 della Costituzione e dell'art. 2059 del codice civile, a prescindere da un nesso di consequenzialità con un illecito penale specie a seguito dell'accertamento di esso con giudicato penale.

Infatti la reputazione di una pubblica amministrazione è un bene relevantissimo per la funzione sociale svolta dalla stessa, che ha anche un immediato riflesso finanziario, non fosse altro che per le spese necessarie al ripristino dell'immagine offuscata dal comportamento illecito di funzionari pubblici.

Orbene la su citata disposizione di cui all'art. 17, comma 30-ter, periodi secondo e terzo, della legge 3 agosto 2009, n. 102, di conversione del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, modificata dall'art. 1, comma 1, lett. c del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito nella legge 3 ottobre 2009, n. 141, ha posto un evidente «irragionevole» restrizione alla tutela risarcitoria del diritto all'immagine della pubblica amministrazione, limitandola ai casi di effettiva condanna penale irrevocabile per l'eventuale connesso reato.

In tal modo solo il danno all'immagine della pubblica amministrazione viene discutibilmente degradato da figura autonoma di danno-conseguenza, così come le restanti ipotesi dannose del genere non patrimoniale, ad una marginale figura dipendente di danno-evento da delitto.

5. — Sotto altro profilo la disposizione di cui al comma 30-ter, periodi 2° e 3°, indubbiamente determina una diffusa disparità di trattamento tra soggetti che versano nella medesima situazione giuridica, in dispregio a quanto previsto dall'art. 3 della Costituzione.

Ai fini del presente giudizio, intercorrente tra il procuratore regionale, quale sostituto processuale dell'ente leso — titolare del rapporto sostanziale di credito —, e soggetti legati ad esso da rapporti di servizio di diversa natura (professionale ed onoraria), si evidenzia una disparità di trattamento tra il pubblico dipendente citato in giudizio — e quindi tutti quelli versanti nella stessa condizione — e gli amministratori non destinatari della disposizione.

Infatti quest'ultima consente alle procure della Corte dei conti di esercitare «l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 dalla legge 27 marzo 2001, n. 97», che contiene nell'intitolazione «Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche».

Appare evidente che il combinato disposto di cui al più volte citato comma 30-ter, periodi 2° e 3°, ed all'art. 7 dalla legge n. 97/2001 si rivolge esclusivamente ai dipendenti pubblici, con esclusione degli amministratori ed in genere di coloro che sono legati all'ente da un mero rapporto di servizio.

L'irragionevolezza di tale distinzione risulta di tutta evidenza ove si ponga mente alla circostanza che sono proprio gli amministratori, che rappresentano nei rapporti giuridici e politici gli enti pubblici, a porre maggiormente in pericolo il prestigio degli enti stessi, piuttosto che i dipendenti pubblici legati a tali enti da un mero rapporto lavorativo.

In ordine a tali censure, va approfondita la questione della loro non manifesta infondatezza.

Certamente l'art. 3 della Costituzione impone al legislatore di garantire — come condizione essenziale di un ordinato svolgimento della vita sociale nei suoi vari aspetti — la «*par condicio*» tra tutti i soggetti dell'ordinamento giuridico, talché nessuno di essi possa venirsi a trovare — senza una valida giustificazione fondata su presupposti logici obiettivi, i quali ragionevolmente ne giustifichino l'adozione (Corte costituzionale sentenza 16 febbraio 1963, n. 7) — in posizione deteriore o privilegiata rispetto agli altri.

Se sulla posizione svantaggiata è evidente la «*ratio*» della norma costituzionale, lo è allo stesso modo in ordine ai privilegi ingiustificati; talché al beneficio degli uni corrisponde generalmente il pregiudizio, diretto o comunque diffuso, di altri, sussistendo sempre una correlazione tra posizioni giuridiche, a volte collegate in veri e propri rapporti giuridici.

E tale uguaglianza — al di là dell'atecnica terminologia costituzionale, che menziona «tutti i cittadini», — si riferisce a tutti i soggetti dell'ordinamento giuridico, sia persone fisiche che giuridiche, siano esse private o pubbliche.

Ciò conduce a ritenere che sembra costituzionalmente inammissibile, non ricorrendo alcuna valida ragione giustificatrice, il privilegio «perpetuo» dell'irresponsabilità per il compimento di atti che sono risultati e che risulteranno in futuro certamente dannosi per l'immagine di un ente pubblico. All'uopo non è dato comprendere le ragioni di tale scelta del legislatore, il quale non collega il «*favor*» ad alcuna fondata circostanza, peraltro nemmeno ben individuata temporalmente, talché essa «legittima» anche per il futuro e a tempo indeterminato la violazione di una normativa di immediata attuazione costituzionale e di eccezionale rilievo sociale, anche indirettamente finanziario, diretta a tutelare il prestigio delle istituzioni pubbliche.

Né il legislatore del 2009 tiene assolutamente in conto l'impatto sugli enti già in difficoltà finanziarie né specifica con la dovuta chiarezza il momento temporale cui riferirsi, talché.



In tal modo la disposizione in discorso viene a costituire un vero e proprio immotivato «privilegio» processuale di «irresponsabilità perpetua» per illeciti non direttamente patrimoniali.

Infatti pone tutti i dipendenti pubblici — e tra di essi quello convenuto nel presente giudizio — in posizione di vantaggio rispetto agli amministratori degli enti locali (che possono essere perseguiti per fattispecie analoghe), che all'amministrazione danneggiata, che viene a trovarsi correlativamente in una situazione di «soggezione», dovendo necessariamente subire gli effetti pregiudizievoli di un comportamento tenuto da suoi dipendenti in violazione della legge e quindi per ipostasi degli interessi stessi dell'Ente pubblico.

Conclusivamente, nello stesso momento, la disposizione censurata ha attribuito, per i motivi sopra illustrati, al convenuto dipendente pubblico una ingiustificata posizione di privilegio nei confronti degli amministratori degli enti locali e non, e particolarmente di quello interessato alla vicenda in esame, nonché a quest'ultimo ente un'ingiustificata posizione di svantaggio nei confronti del dipendente medesimo e di quelli che seguiranno.

Un ulteriore profilo di irragionevole disparità di trattamento, e quindi di conflitto tra la contestata disposizione e l'art. 3 della Costituzione, si configura tra la pubblica amministrazione e i restanti soggetti dell'ordinamento, in quanto il deterioramento dell'immagine della prima non è sanzionata se non in casi-limite dipendenti dalla commissione di gravi delitti, mentre quello dei secondi è ben tutelata in tutti i casi di commissione di illecito anche di non rilievo penale.

Così avviene che la pubblica amministrazione può essere condannata per aver leso l'altrui immagine anche al di fuori dell'illiceità penale, ma non potrebbe ottenere lo stesso trattamento risarcitorio a suo favore.

Come si è in precedenza osservato, il prestigio dell'ente pubblico riveste anzi un ruolo fondamentale nel rapporto tra istituzioni e cittadini, con un coinvolgimento anche maggiore dell'opinione pubblica.

Non è quindi dato di comprendere i motivi di una sottovalutazione dell'immagine di una pubblica amministrazione.

6. — Altrettanto pregnante appare poi la censura di illegittimità costituzionale del citato comma 30-ter, periodi secondo e terzo, in relazione all'art. 97, comma 1 della Costituzione.

La somma Carta si occupa specificatamente della Pubblica Amministrazione agli articoli 97 e 98, fissando indegabilmente principi fondamentali di organizzazione e funzionamento di essa.

Il citato art. 97 in particolare, come ha notato la dottrina costituzionalistica, appartiene a quel numeroso gruppo di norme costituzionali, aventi ad oggetto la posizione di principi intesi a regolare l'attività statale e, segnatamente quella legislativa, obbligandola ad indirizzarsi in un certo senso o ad astenersi dal rivolgersi in altro, e comunque ponendole dei limiti.

In particolare, quando la Costituzione detta alcuni criteri a cui si deve conformare la legge, questa è senz'altro anticostituzionale se non dispone nel modo e nei limiti voluti dalla Somma Carta.

Esaminando in tale prospettiva le disposizioni costituzionali sull'organizzazione della Pubblica Amministrazione, si deve osservare che l'articolo 97 rappresenta il limite della discrezionalità del legislatore in tale materia.

È innegabile che il comma 30-ter, periodi secondo e terzo, più volte citato si ponga in contrasto con il criterio del buon andamento, in quanto determina un'alterazione della funzionalità degli enti pubblici sotto il delicato profilo della reputazione e della conseguente fiducia dei cittadini nei confronti delle Istituzioni, nonché di impedire comunque il risarcimento dei danni provocati da funzionari alle amministrazioni di appartenenza, salvo che assuma una tale gravità da comportare una condanna penale irrevocabile al riguardo.

In aggiunta, la disposizione contestata contraddice l'altro criterio in parola, cioè quello dell'imparzialità, che si risolve essenzialmente nel rispetto della giustizia sostanziale.

Pertanto la scelta del legislatore nel porre tale contestata disposizione altresì appare, nella sua palese irrazionalità ed irragionevolezza, una violazione dell'art. 97, comma 1, della Costituzione.

7. — A rafforzare la convinzione che il legislatore abbia ecceduto nella sua discrezionalità, cadendo in una manifesta irragionevolezza e violando nel contempo l'art. 3, comma 1, e l'art. 97, comma 1, della Costituzione, va considerato che il denunciato comma 30-ter è stato introdotto dalla legge di conversione del decreto-legge n. 78 del 2009, senza che nel corso della brevissima discussione sulla norma ne siano state valutate a pieno la portata e le conseguenze.

Anzi l'emendamento contenente la contestata norma è stato approvato — insieme alle altre disposizioni sotto la spinta della preoccupazione per la scadenza del decreto, non disgiunta dall'esigenza di modificarne il testo, almeno per alcune parti palesemente incostituzionali, attraverso una ulteriore decretazione d'urgenza emanata senza soluzione di continuità, ossia il decreto-legge n. 103/2009, convertito nella legge n. 141/2009.

Questa situazione invero ha introdotto una norma di breve formulazione, ma di estesa portata, determinando una sorta di rinuncia a priori al risarcimento di tutti i rilevanti danni che sono stati, e che lo saranno nel futuro «indeterminato», inferti alla reputazione degli enti pubblici, al di fuori del ristretto ambito penale, contraddicendo e vanificando



nel concreto i principi generali posti dalla legge n. 142/1990 e dalle successive modificazioni ed integrazioni in tema di rilancio della funzionalità della pubblica amministrazione.

L'aspetto più interessante della vicenda è rappresentato dall'introduzione di un principio — palesemente collidente con quello di legalità, cui è informato lo Stato di diritto — quanto mai preoccupante nella sua originalità, cioè una sofisticata sanatoria (quasi un invito!) per le future violazioni del prestigio del settore pubblico sempreché non si concreti in un'ipotesi delittuosa contro la pubblica amministrazione.

Come ha in un recente passato osservato più volte la Corte costituzionale (sentenze n. 236/1992 e n. 659/1994) l'ampia discrezionalità del legislatore nella valutazione del rapporto di compatibilità tra azione amministrativa e principio di buon andamento trova un insuperabile limite nel pubblico interesse; e ciò specie sul problema delle ricorrenti sanatorie legislative, le quali sono state ritenute ammissibili solo quando costituivano applicazioni proprio del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, essendo basate sulla comparazione di esse con altri valori presenti nella fattispecie.

Ma tale comparazione di valori deve sempre essere conforme al criterio fondamentale del pubblico interesse, cui è tenuta costantemente a conformarsi l'azione amministrativa, e che è stato clamorosamente contraddetto dalla scelta di privilegiare l'interesse degli amministratori «infedeli» di non rispondere del loro comportamento lesivo dell'immagine della struttura pubblica di fronte al giudice naturale della contabilità pubblica. È stato introdotto senza alcuna valida giustificazione logica nel sistema un precetto in piena e palese collisione con i principi che regolano la materia.

Tale disposizione neppure trova una giustificazione di ordine generale e d'interesse nazionale né appare motivata da esigenze di natura economica o finanziaria.

Anzi essa viene ad aggravare la crisi di carattere etico, con le evidenti ricadute d'ordine finanziario, spesso presente negli enti pubblici, e comunque ad incidere sulle autonome scelte delle istituzioni pubbliche specie locali, le quali sono altresì costrette ad destinare i pochi fondi a disposizione al fine di riabilitare il loro prestigio; talché la perdita di tali somme senza possibilità di recupero impedisce di perseguire finalità di immediato interesse per le comunità rappresentate.

La previsione contenuta nel citato comma 30-ter, periodi 2 e 3, appare così viziata da indeterminatezza temporale ed oggettiva, tanto da prescindere da una qualsiasi *ratio* che non sia quella della sanatoria di per se stessa.

Il solo elemento richiesto per l'applicabilità del privilegio dell'irresponsabilità — nonostante l'aver mantenuto un comportamento *contra legem* in danno dell'amministrazione di appartenenza — è la mancanza di un giudicato formatosi nell'ambito della giurisdizione penale.

La norma si pone così come una negazione, non solo del buon andamento, ma anche di una razionale e coerente attività di amministrazione; tanto da non avere l'idoneità a soddisfare i requisiti che la Corte costituzionale richiede in materia (sentenza n. 94/1995).

Tale riconoscimento ad effetto premiale di una generale irresponsabilità, anche per il futuro, di «infedeli» amministratori della cosa pubblica in ordine ad una materia tanto delicata, costituisce certamente un esempio di «diseducazione civile» come rilevato in casi analoghi dalla stessa Corte costituzionale (sentenza n. 16/1992), specie in un momento storico come l'attuale dove da un lato è evidente la crisi di fiducia nei confronti delle Istituzioni da parte dei cittadini, cui viene richiesto in aggiunta uno sforzo eccezionale per contribuire al risanamento delle finanze pubbliche devastate proprio dal comportamento a dir poco «disinvolto» di amministratori pubblici, specie locali.

I suddetti principi e le argomentazioni utilizzate in questa sede sono ricavati da un'importante pronuncia della stessa Corte costituzionale (sentenza n. 1/1996), che — su iniziativa della stessa Corte dei conti — ha fatto giustizia di altro grave tentativo di sanatoria legislativa, priva di alcuna valida giustificazione.

D'altronde, se il legislatore avesse inteso sanare «razionalmente» le situazioni del genere, avrebbe dovuto, agendo sul piano sostanziale, quanto meno eliminare espressamente l'antigiuridicità del comportamento in via retroattiva, affermando la liceità delle lesioni all'immagine della pubblica amministrazione.

Invece agisce «irragionevolmente», nel modo criticato, sulla legittimazione dell'Ufficio requirente contabile ad agire in giudizio, quasi che vi siano altri soggetti legittimati ad introdurre un giudizio risarcitorio del genere a favore dell'ente danneggiato: il che non è, ponendo la legge una riserva assoluta a favore del procuratore regionale della Corte dei conti!

È da dedurre che la formula utilizzata mira ad evitare il disfavore che sarebbe stato suscitato nell'opinione pubblica da una sanatoria (di natura sostanziale) in senso proprio.

8. — Inoltre l'ente interessato alla vicenda in esame — così come tutti le altre amministrazioni, i cui esponenti sono destinatari della norma contestata —, sono stati privati della possibilità di tutelarsi giudizialmente, anche in violazione degli artt. 24, comma 1 e 113, primo e secondo comma della Costituzione.



L'art. 24, comma 1 citato afferma infatti che tutti possono agire in giudizio a tutela dei propri diritti e interessi legittimi, mentre il successivo art. 113 ai commi 1 e 2 non consente alcuna limitazione alla tutela giurisdizionale di diritti ed interessi legittimi in materia di funzione amministrativa.

A tale proposito è indubbio che anche gli enti pubblici — e segnatamente quelli interessati alla vicenda in esame — sono titolari di diritti ed interessi legittimi da far valere di fronte ai competenti organi di giurisdizione.

Nella specie gli enti pubblici tutelano la loro immagine e le loro finanze nei confronti di dipendenti asseritamente «infedeli» innanzi al giudice contabile per il tramite del loro sostituto processuale «naturale», cioè il competente procuratore regionale o generale della Corte dei conti, per ottenere dalla suprema giurisdizione contabile il risarcimento del danno perpetrato alla propria immagine e indirettamente alle loro finanze.

9. — La norma fondamentale, di cui al comma 4 dell'art. 81 della Costituzione, poi, impone al legislatore di prevedere, allorché dispone una spesa — cui è da equiparare una minore entrata per esclusione del risarcimento da danno all'immagine —, i mezzi per far fronte ad essa.

E ciò anche se viene imposta una spesa o una minore entrata a carico dei bilanci degli enti locali, i quali sono privi, nel vigente sistema pubblico — salvo marginali eccezioni —, di potestà tributaria, dipendendo la finanza locale, per la quasi totalità, dai trasferimenti disposti dallo Stato sulla base di leggi generali, per cui il peso economico effettivo viene a gravare in tutto o in parte sul bilancio statale.

Occorre quindi anche in questi casi l'individuazione di mezzi finanziari aggiuntivi rispetto a quelli già previsti, facendoli derivare da nuove o maggiori entrate ovvero da minori spese nell'ambito del bilancio statale di trasferimento.

Altrimenti sarebbe consentito al legislatore statale, disponendo spese o minori entrate tramite il sistema del trasferimento di risorse — peraltro finanziariamente inesistenti in termini di cassa — ad enti pubblici e segnatamente a quelli locali, di sfuggire al dovere costituzionale di cui al citato art. 81, comma 4, con la conseguenza di gravare ulteriormente la finanza statale — in relazione alla quale la spesa consiste nel «trasferimento» di fondi — e la c.d. «finanza pubblica allargata» di oneri aggiuntivi tra l'altro imposti autoritativamente agli enti medesimi.

Al contrario va quantificata l'incidenza di ogni disposizione di legge a carico della finanza statale — sia pure sotto la forma di ulteriori trasferimenti di fondi a favore degli enti pubblici — e vanno previsti adeguati strumenti di copertura dei flussi finanziari.

Orbene il più volte citato comma 30-ter non trova nel corpo del provvedimento legislativo complessivamente approvato una previsione di copertura finanziaria della minor entrata imposta agli enti pubblici a causa del mancato recupero dei danni provocati alle loro finanze di natura derivata.

10. — Per completezza vanno affrontate le ultime due censure fondatamente formulabili alla disposizione di cui al criticato comma 30-ter, periodi secondo e terzo, ossia il contrasto palese con l'art. 103, comma 2, e con l'art. 25, comma 1, della Costituzione, che attribuisce alla Corte dei conti la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica.

Infatti, come già precedentemente si è osservato, la cancellazione di ogni potere di azione, al di fuori dell'ipotesi di giudicato penale per delitti contro la P.A., relativa alla responsabilità gestoria in materia di danno all'immagine ridonda a esclusione della giurisdizione di questa Corte, peraltro in via generale attribuita alla Corte dei conti.

L'intervento del legislatore in attuazione dell'art. 103, secondo comma della Costituzione (la c.d. *interpositio legislatoris*) non può spingersi fino ad escludere apoditticamente la giurisdizione della Corte dei conti con riferimento ad ipotesi specifiche di responsabilità rientranti tradizionalmente e genericamente nella materia della contabilità pubblica ovvero, ancora peggio, a distinguere nell'ambito della stessa tipologia di danno (nella specie all'immagine) inferto ad ente pubblico, tra ipotesi conoscibili dal loro «giudice naturale» e quelle non, senza peraltro un criterio discrezionale e ragionevole.

Altrimenti la suddetta disposizione costituzionale non avrebbe alcuna funzione, rimettendosi ogni aspetto alla discrezionalità del legislatore, che nella circostanza peraltro urta contro il principio della ragionevolezza, costituendo un'inammissibile area di impunità in un delicato settore delle gestioni pubbliche. L'assunto viene rafforzato con riferimento all'art. 25 primo comma della stessa Costituzione, secondo cui «nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge». Questa norma impedisce qualunque sottrazione di sfera giurisdizionale successivamente al verificarsi del fatto generatore, sia nel senso di attribuzione ad altro organo giudiziario che di esclusione di ogni forma di giurisdizione.

La questione sollevata con la presente ordinanza appare rilevante ai fini della procedibilità e quindi della definizione della causa in esame, nonché non manifestamente infondata per i motivi in precedenza illustrati.



P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 comma 3° della legge 11 marzo 1953, n. 87, preliminarmente giuridica rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 2, comma 1, 3 comma 1, 24 comma 1, 25 comma 1, 81 comma 4, 97 comma 1, 103 comma 2 e 113 comma 1 della Costituzione, della disposizione di cui all'art. 17 comma 30-ter della legge 3 agosto 2009 n. 102 di conversione del decreto-legge 1° luglio 2009 n. 78, modificata dall'art. 1 comma 1 lett. c del decreto-legge 3 agosto 2009 n. 103, convertito nella legge 3 ottobre 2009 n. 141, limitatamente ai periodi secondo e terzo, in cui recita: «Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 dalla legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale»;

Sospende pertanto il giudizio e, riservatasi ogni altra pronuncia in rito ed in merito, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Spese riservate al merito.

Così disposto in Napoli nella Camera di Consiglio del 29 settembre 2009.

Il Presidente: GUSTAPANE

L'estensore: SCIASCIA

10C0077

N. 26

Ordinanza del 27 ottobre 2009 emessa dalla Corte dei conti - sez. giurisdizionale per la Regione Campania - nel giudizio di responsabilità promosso dal Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale della Regione Campania contro Cavalli Annamaria ed altra

Responsabilità amministrativa e contabile - Esercizio dell'azione per danno all'immagine da parte della Procura della Corte dei conti limitato ai casi e modi previsti dall'art. 7 della legge n. 97/2001 (rilevanza penale dell'illecito amministrativo) - Prevista sospensione del termine di prescrizione fino alla conclusione del procedimento penale - Prevista nullità di qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere, in violazione delle predette disposizioni, subordinata all'azione di chiunque vi abbia interesse - Lesione del principio di uguaglianza, del diritto di azione e del principio del giudice naturale - Violazione dei principi di copertura finanziaria, di buon andamento della pubblica amministrazione e di riserva alla Corte dei conti delle questioni relative alla responsabilità contabile ed amministrativa - Violazione del principio di tutela giurisdizionale.

- Decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, inserito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, artt. 2, primo comma, 3, primo comma, 24, primo comma, 25, primo comma, 81, comma quarto, 97, primo comma, 103, comma secondo, e 113, primo comma.

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di responsabilità promosso dal Procuratore Regionale nei confronti di Annamaria Cavalli e Liliana Manzillo

Visto l'atto introduttivo del giudizio iscritto al n. 58610 del registro di segreteria.



Visti gli altri atti e documenti di causa.

Udito nella pubblica udienza del 13 ottobre 2009, il Consigliere Relatore prof. Michael Sciascia.

Uditi altresì nella medesima udienza l'avv. Alessandro Biamonte per la convenuta Annamaria Cavalli e l'avv. Attilio Davide per la convenuta Liliana Manzillo, nonché il sostituto procuratore generale dott. Aurelio Laino .

RITENUTO IN FATTO

Con citazione depositata in data 29 settembre 2008 a firma del vice procuratore generale dott. Filippo Esposito, il procuratore regionale presso questa sezione giurisdizionale ha chiamato a giudizio Annamaria Cavalli e Liliana Manzillo, dipendenti del Ministero delle Finanze (ora dell'Economia e delle Finanze), per il risarcimento di danni subiti dallo Stato.

Infatti, nella prospettazione di parte attrice, le due convenute, dipendenti di tale dicastero ed assegnate al 2° Ufficio II. DD. di Napoli, avrebbero con ruoli diversi collaborato nella procedura di esame delle domande di rimborso di quote inesigibili presentate dalla Finert S.p.a., quale gestore delle ex esattorie dei comuni di Marano e Villaricca (Napoli), con ammissione di esse a rimborso, nonostante falsificazioni documentali. Le due convenute sono state sottoposte a procedimento penale, unitamente ad altri concorrenti nel disegno criminoso, per reati di falsità materiale ed ideologica commessa da pubblico ufficiale in atti pubblici (articoli 476 e 479 c.p.), di truffa (art. 640 c.p.) e di corruzione per atti contrari ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.).

A conclusione di una lunga vicenda giudiziaria la Cavalli è stata condannata con giudicato per il reato di falso ideologico con contestuale assoluzione per prescrizione relativamente ai restanti capi d'imputazione, mentre la Manzillo è stata assolta con formula piena da tutti i capi d'imputazione. Nella pubblica udienza del 13 ottobre 2009 sono intervenuti nel dibattimento ove hanno formulato le seguenti conclusioni: l'avv. Alessandro Biamonte, per la convenuta Annamaria Cavalli, nel chiedere l'assoluzione della sua assistita, ha in via subordinata segnalato l'opportunità di integrare il contraddittorio con esponenti dell'Intendenza di Finanza e della Ragioneria Provinciale dello Stato di Napoli;

l'avv. Attilio Davide ha insistito per l'assoluzione della convenuta Liliana Manzillo, in ragione della piena assoluzione in sede penale;

il sostituto procuratore generale dott. Aurelio Laino, per il danno patrimoniale, ha confermato la richiesta di condanna di ambedue le convenute tenendosi conto del maggior apporto causale della Cavalli, mentre per il danno all'immagine ha osservato che nessun interessato ha eccepito la nullità ed ha chiesto la condanna della sola convenuta Cavalli con assoluzione della convenuta Manzillo, sollevando sul punto in via preliminare eccezione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 30-ter, periodi 2 e 3, legge n. 102/2009 di conversione d.l. n. 78/2009, modif. da art. 1 comma 1 lettera c del d.l. n. 103/2009 convertito nella legge n. 141/2009 con precise argomentazioni specificate in una nota contestualmente depositata. In essa si profila il contrasto della citata normativa con gli articoli 3, 24, 25, 97 e 103, sottolineando che «data la condanna definitiva della Cavalli per i reati p. e p. dagli articoli 478 e 479, a seguito di dibattimento penale e ben tre gradi di giudizio, non si comprende davvero in che modo una così clamorosa trasgressione ai propri doveri d'ufficio - consistiti nell'aver omesso dolosamente e per denaro di esercitare gli obbligatori controlli formali di legge per agevolare l'ex esattore delle imposte nel rimborso indebito di quote inesigibili, con ciò concretando un falso documentale - non dia luogo alla lesione del prestigio dell'amministrazione finanziaria, mentre la darebbe, secondo la visione del legislatore, un episodio di peculato (art.314 c.p.), ovvero di rivelazione di segreti d'ufficio p. e p. dall'art. 325 c.p. (sic!), piuttosto che di omissione d'atto d'ufficio (323 c.p.), ovvero di corruzione impropria susseguente (ex art. 318 c.p.).

In sede di replica i difensori delle due convenute hanno giudicato tale eccezione irrilevante, in quanto il danno all'immagine sarebbe prescritto, chiedendo comunque la sospensione dell'intero processo in attesa di pronuncia della Consulta, mentre il procuratore regionale ha osservato che sussistono atti interruttivi della prescrizione e che la contestata norma sospende la prescrizione durante lo svolgimento del processo penale.



CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il Collegio preliminarmente giudica non manifestamente infondata e rilevante la questione di legittimità costituzionale sollevata nel presente giudizio dal procuratore regionale al riguardo della disposizione di cui all'art.17 comma 30-ter, periodi secondo e terzo, della legge 3 agosto 2009 n. 102 di conversione del decreto-legge 1° luglio 2009 n. 78, modificata dall'art. 1, comma 1 lettera c del decreto-legge 3 agosto 2009 n. 103, convertito nella legge 3 ottobre 2009 n. 141, con riferimento agli articoli 3, 24, 25, 97 e 103 della Costituzione, ritenendo utile estendere d'ufficio il sospetto di contraddizione anche agli articoli 2, 81 e 113.

Quindi rileva che con propria ordinanza n. 369/2009 in data 29 settembre/14 ottobre 2009, nel corso di altro giudizio di responsabilità, questa Sezione ha sollevato d'ufficio analoga questione innanzi alla Corte costituzionale.

In tale ordinanza sono stati indicati analiticamente gli argomenti a sostegno dei motivi di rimessione, che invero appaiono analoghi a quelli concernenti il presente giudizio, salvo alcune specificazioni.

Ad evitare la ripetizione di essi si rinvia al contenuto della predetta ordinanza, ripercorrendone e sintetizzandone i punti più rilevanti e differenziali dell'emblematica vicenda in esame.

Questa riguarda invero una dipendente statale che - nonostante sia stata condannata penalmente con giudicato per il reato di falso ideologico di cui all'art. 479 del codice penale, pur compiuto nell'esercizio delle proprie funzioni-beneficerebbe della novella di cui al su citato art. 17, comma 30-ter, periodi secondo e terzo, con esenzione da ogni forma risarcitoria per il pregiudizio all'immagine dell'amministrazione di appartenenza, per non rientrare tale grave delitto tra quelli contenuti nel Libro II, Titolo II, Capo I («Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione»), per alcuni dei quali peraltro la medesima dipendente risulta assolta per prescrizione.

La disposizione contestata ha invero introdotto un limite alla giurisdizione della Corte dei conti, ancorché apparentemente diretto solamente all'ufficio requirente contabile, che è l'unico soggetto abilitato ad agire innanzi alla Corte dei conti in sede di giudizi di responsabilità; essa quindi ridonda direttamente a riduzione della sfera «sostanziale» della responsabilità gestoria di tipo amministrativo ed a restrizione «formale» ed oggettiva dell'ambito cognitivo del giudice contabile, che poi è l'unico a poter conoscere - ai sensi dell'art. 103 della Costituzione - di tali ipotesi dannose.

Il risultato della riferita operazione legislativa, costituita da una sorta di «contraddittoria» e sofferta formazione progressiva della norma finale, è stata un'apparente estensione alla fattispecie concernente il danno all'immagine del meccanismo della nullità inizialmente non previsto, come era ed è nella logica del sistema.

Infatti la valutazione sulla «regolarità» di atti di esercizio, stragiudiziale e giudiziale, dell'actio damni in materia di lesione all'immagine di amministrazione pubblica si risolve nell'accertamento della sussistenza, nella concreta ipotesi, della giurisdizione contabile, talché la pronuncia assume la veste formale di declaratoria di affermazione o difetto di giurisdizione della Corte dei conti, nonché di qualunque altro ordine giudiziario, con le conseguenze di legge.

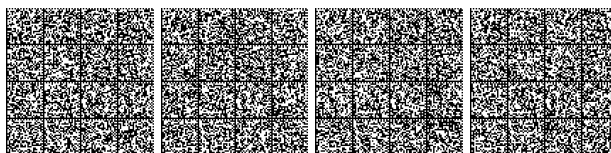
Ne consegue che il descritto meccanismo della nullità, peraltro relativa ai sensi dell'art. 157 del c.p.c., degli atti istruttori e processuali del procuratore regionale non incide, né lo potrebbe, sul potere di accertamento pregiudiziale della propria giurisdizione spettante ad ogni giudice.

Con l'espresso richiamo dell'art. 7, della legge 27 marzo 2001 n. 97, il legislatore del 2009 ha voluto limitare il danno all'immagine di una amministrazione pubblica alle sole ipotesi di sua connessione a delitti contro la stessa P.A. previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, peraltro accertati con giudicato, eliminando dalla sfera dell'illiceità le restanti ipotesi di un siffatto pregiudizio, individuate dalla giurisprudenza, allorché si prescinde da tale specifico e limitato rilievo penale.

Sulla compatibilità della citata disposizione con la Costituzione il Collegio — ritenendo più che fondata l'eccezione sollevata in udienza dal rappresentante della procura regionale ed articolata nella nota depositata in tale sede — nutre forti dubbi, di cui Ritiene di investire la Corte costituzionale per una pronuncia risoltrice.

In ordine alla ricorrenza dei presupposti per la rimessione *de qua*, va osservato che, risultando evidente la sussunzione nella previsione legislativa *de qua* della fattispecie in esame in ordine alla domanda di risarcimento del danno all'immagine, la citata disposizione è immediatamente applicabile ai giudizi in corso, essendo norma di carattere processuale; tanto più che l'abolizione dell'unica forma di accesso alla tutela giurisdizionale in una determinata materia - come si approfondirà in seguito - ridonda a esclusione della giurisdizione stessa sulla gran parte delle ipotesi dannose del genere.

La Corte dei conti, investita di un giudizio del genere, in applicazione della disposizione di cui al 2° e 3° periodo del citato comma 30-ter, dovrebbe dichiarare preliminarmente inammissibile per difetto di giurisdizione la domanda introduttiva del processo, a prescindere dall'eccezione di nullità, proposta eventualmente dal convenuto nel suo interesse esclusivo, nei confronti degli atti istruttori e processuali compiuti al riguardo dal procuratore regionale.



Di qui l'evidente rilevanza e pregiudizialità della questione di legittimità costituzionale nel giudizio in corso, tanto più - e senza peraltro che abbia alcun rilievo ai fini de quibus - che le convenute non hanno eccepito la nullità della domanda avente ad oggetto il risarcimento dell'allegato danno all'immagine.

La disposizione di legge in discorso appare invero contrastante nell'ordine con l'art. 2, comma 1°, l'art. 3, comma 1°, l'art. 24 comma 1°, l'art. 25, comma 1°, l'art. 81, comma 4°, l'art. 97 comma 1°, l'art. 103 comma 2° e l'art. 113 comma 1° e 2° della Costituzione.

2. - Il più evidente contrasto del citato comma 30-ter, periodi secondo e terzo, si presenta con l'art.2 della Costituzione, che costituisce la fondamentale base giuridica della stessa tutela del diritto all'immagine di qualunque soggetto, tra cui la pubblica amministrazione.

Orbene la su citata disposizione ha posto un evidente «irragionevole» restrizione, limitandola ai casi di effettiva condanna penale irrevocabile per l'eventuale connesso delitto contro la P.A., alla tutela risarcitoria del diritto all'immagine della pubblica amministrazione, che viene discutibilmente degradato da figura autonoma di danno-conseguenza, così come le restanti ipotesi dannose del genere non patrimoniale, ad una marginale figura di danno-evento peraltro dipendente da particolari delitti.

3. - Sotto altro profilo la disposizione di cui al comma 30-ter, periodi 2° e 3°, indubbiamente determina una diffusa disparità di trattamento tra soggetti che versano nella medesima situazione giuridica, in dispregio a quanto previsto dall'art. 3 della Costituzione.

Tale disparità si evidenzia tra i pubblici dipendenti citati in giudizio — e quindi tutti quelli versanti nella stessa condizione — e coloro che sono legati all'amministrazione da rapporto di servizio non professionale che non sono destinatari della disposizione.

Infatti il combinato disposto di cui al più volte citato comma 30-ter, periodi 2° e 3°, ed all'art.7 dalla legge n. 97/2001 si rivolge esclusivamente ai dipendenti pubblici, con esclusione degli amministratori ed in genere di coloro che sono legati all'ente da un mero rapporto di servizio.

Tali censure non sono manifestamente infondate, in quanto in dispregio dell'art. 3 della Costituzione la contestata novella, senza alcuna valida ragione giustificatrice, riconosce ai pubblici dipendenti il privilegio «perpetuo» dell'irresponsabilità per il compimento di atti che sono risultati e che risulteranno in futuro certamente dannosi per l'immagine di un ente pubblico, finanche collegati al compimento di gravi reati compiuti nell'esercizio delle funzioni pubbliche, come il caso di specie. Contestualmente la disposizione censurata ha attribuito, per i motivi sopra illustrati, allo Stato un'ingiustificata posizione di svantaggio nei confronti dei dipendenti medesimi e di quelli che seguiranno, nonché nei confronti dei restanti soggetti dell'ordinamento, in quanto il deterioramento dell'immagine del primo non è sanzionata se non in marginali casi dipendenti dalla commissione di gravi e particolari delitti, mentre quello dei secondi è ben tutelato in tutti i casi di commissione di illecito anche di non rilievo penale.

Non è quindi dato di comprendere i motivi di una sottovalutazione dell'immagine della pubblica amministrazione.

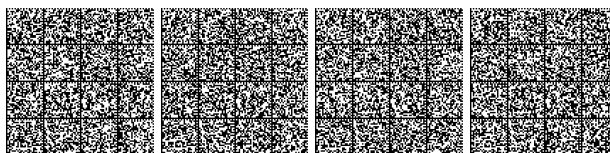
4. - Il citato comma 30-ter, periodi secondo e terzo si pone poi in contrasto con l'art. 97, comma 1° della Costituzione, ed in particolare con il criterio del buon andamento, in quanto determina un'alterazione della funzionalità degli enti pubblici sotto il delicato profilo della reputazione e della conseguente fiducia dei cittadini nei confronti delle Istituzioni, nonché impedisce comunque il risarcimento dei danni provocati da funzionari alle amministrazioni di appartenenza, salvo che assuma una tale gravità da comportare una condanna penale irrevocabile al riguardo per particolari tipi di reato.

In aggiunta, la disposizione contestata contraddice l'altro criterio in parola, cioè quello dell'imparzialità, che si risolve essenzialmente nel rispetto della giustizia sostanziale. Pertanto la scelta del legislatore nel porre tale contestata disposizione altresì appare, nella sua palese irrazionalità ed irragionevolezza, una violazione dell'art. 97, comma 1° della Costituzione.

5. - A rafforzare la convinzione che il legislatore abbia ecceduto nella sua discrezionalità, cadendo in una manifesta irragionevolezza e violando nel contempo l'art. 3, comma 1° e l'art. 97 comma 1° della Costituzione, va considerato che il denunciato comma 30-ter è stato introdotto dalla legge di conversione del decreto-legge n. 78 del 2009, senza che nel corso della brevissima discussione sulla norma ne siano state valutate a pieno la portata e le conseguenze.

Anzi l'emendamento contenente la contestata norma è stato approvato — insieme alle altre disposizioni — sotto la spinta della preoccupazione per la scadenza del decreto, non disgiunta dall'esigenza di modificarne il testo, almeno per alcune parti palesemente incostituzionali, attraverso una ulteriore decretazione d'urgenza emanata senza soluzione di continuità, ossia il d.l. n. 103/2009 convertito nella legge n. 141/2009.

Questa situazione invero ha introdotto una sorta di rinuncia a priori al risarcimento di tutti i rilevanti danni che sono stati, e che lo saranno nel futuro «indeterminato», inferti alla reputazione degli enti pubblici, al di fuori del ristretto



ambito penale costituito dal Capo richiamato, contraddicendo e vanificando nel concreto i principi generali posti dalla legge 241/1990 e dalle successive modificazioni ed integrazioni in tema di rilancio della funzionalità della pubblica amministrazione.

D'altronde non appare coerente con il sistema costituzionale e con i principi del diritto il non considerare dannosi per il prestigio dell'amministrazione gli illeciti penali diversi da quelli specifici contenuti nel Capo I del Titolo II del Libro II del Codice Penale, in quanto anche gli altri — ove compiuti nell'esercizio delle funzioni pubbliche o in occasione di esso — sono senz'altro lesivi dell'immagine della P.A. se compiuti nell'esercizio delle funzioni pubbliche.

Inoltre non si tiene conto del «compimento» di delitti contro la pubblica amministrazione, accertabile incidentalmente in ogni altro giudizio, ma dell'avvenuta condanna penale definitiva, si da impedire ogni tutela risarcitoria in caso di prescrizione dell'azione penale anche per reati contro la P.A.

Allo stesso modo non si consente la tutela risarcitoria per lesioni di immagine susseguenti ad illeciti (non rientranti tra quelli penali richiamati) di pari o maggiore allarme sociale. Inoltre è stata realizzata una sofisticata sanatoria estesa anche alle future violazioni del prestigio del settore pubblico sempreché non si concreti in un'ipotesi delittuosa contro la pubblica amministrazione.

La previsione contenuta nel citato comma 30-ter, periodi 2° e 3°, appare così viziata da indeterminatezza temporale ed oggettiva, tanto da prescindere da una qualsiasi *ratio* che non sia quella della sanatoria di per se stessa.

6. - Inoltre l'ente interessato alla vicenda in esame -così come tutti le altre amministrazioni, i cui esponenti sono destinatari della norma contestata-, sono stati privati della possibilità di tutelarsi giudizialmente sul piano risarcitorio, anche in violazione degli articoli 24, comma 1° e 113 comma 1° e 2° della Costituzione.

7. - La norma fondamentale, di cui al 4° comma dell'art.81 della Costituzione, poi, impone al legislatore di prevedere, allorché dispone una spesa -cui è da equiparare una minore entrata per esclusione del risarcimento da danno all'immagine-, i mezzi per far fronte ad essa.

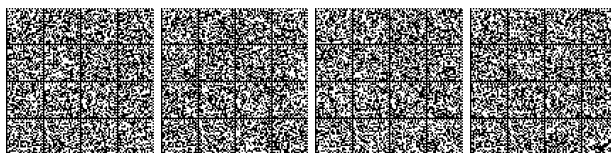
Orbene il più volte citato comma 30-ter non contiene nel corpo del provvedimento legislativo complessivamente approvato una previsione di copertura finanziaria della minor entrata imposta allo Stato a causa del mancato recupero dei danni provocati alla sua finanza, nonché della maggiore spesa per la riabilitazione del prestigio così offuscato.

8. - Per completezza vanno affrontate le ultime due censure fondatamente formulabili alla disposizione di cui al criticato comma 30-ter, periodi secondo e terzo, ossia il contrasto palese con l'art. 103, comma 2° e con l'art. 25, comma 1° della Costituzione, che attribuisce alla Corte dei conti la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica.

Infatti, come già precedentemente si è osservato, la cancellazione di ogni potere di azione, al di fuori dell'ipotesi di giudicato penale per delitti contro la P.A., relativa alla responsabilità gestoria in materia di danno all'immagine ridonda a esclusione della giurisdizione di questa Corte, peraltro in via generale attribuita alla Corte dei conti.

L'intervento del legislatore in attuazione dell'art. 103, comma 2° della Costituzione (la c.d. *interpositio legislatoris*) non può spingersi fino ad escludere apoditticamente la giurisdizione della Corte dei conti con riferimento ad ipotesi specifiche di responsabilità rientranti tradizionalmente e genericamente nella materia della Contabilità Pubblica ovvero, ancora peggio, a distinguere nell'ambito della stessa tipologia di danno (nella specie all'immagine) inferto ad ente pubblico, tra ipotesi conoscibili dal loro «giudice naturale» e quelle non, senza peraltro un criterio discrezionale e ragionevole. Altrimenti la suddetta disposizione costituzionale non avrebbe alcuna funzione, rimettendosi ogni aspetto alla discrezionalità del legislatore, che nella circostanza peraltro urta contro il principio della ragionevolezza, costituendo un'inammissibile area di impunità in un delicato settore delle gestioni pubbliche. L'assunto viene rafforzato con riferimento all'art. 25, comma 1° della stessa Costituzione, secondo cui «nessuno può essere distolto dal giudice naturale preconstituito per legge». Questa norma impedisce qualunque sottrazione di sfera giurisdizionale successivamente al verificarsi del fatto generatore.

La questione sollevata con la presente ordinanza appare rilevante ai fini della procedibilità e quindi della definizione della causa in esame, nonché non manifestamente infondata per i motivi in precedenza illustrati.



P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 comma 3° della legge 11 marzo 1953, n. 87, preliminarmente giudica rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 2, comma 1°, 3 comma 1°, 24 comma 1°, 25 comma 1°, 81 comma 4°, 97 comma 1°, 103 comma 2° e 113 comma 1° della Costituzione, della disposizione di cui all'art. 17, comma 30-ter della legge 3 agosto 2009 n. 102 di conversione del decreto-legge 1 luglio 2009 n. 78, modificata dall'art. 1, comma 1, lettera c del decreto-legge 3 agosto 2009 n. 103, convertito nella legge 3 ottobre 2009 n. 141, limitatamente ai periodi secondo e terzo, in cui recita «Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 dalla legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale»;

Sospende pertanto il giudizio e, riservatasi ogni altra pronuncia in rito ed in merito, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Spese riservate al merito.

Così disposto in Napoli, nella Camera di consiglio del 13 ottobre 2009.

Il Presidente: GUSTAPANE

L'estensore: SCIASCIA

10C0078

N. 27

Ordinanza del 9 dicembre 2009 emessa dalla Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la Regione Campania nel giudizio di responsabilità promosso dal procuratore regionale presso la Sez. giurisdizionale della Regione Campania contro Fecondo Filippo ed altri

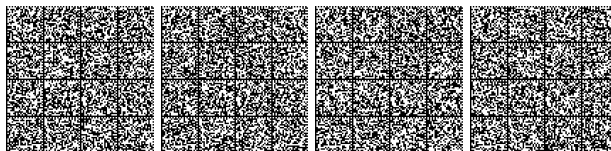
Responsabilità amministrativa e contabile - Esercizio dell'azione per danno all'immagine da parte della Procura della Corte dei conti limitato ai casi e modi previsti dall'art. 7 della legge n. 97/2001 (rilevanza penale dell'illecito amministrativo) - Prevista sospensione del termine di prescrizione fino alla conclusione del procedimento penale - Prevista nullità di qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere, in violazione delle predette disposizioni, subordinata all'azione di chiunque vi abbia interesse - Lesione del principio di uguaglianza e del diritto di azione - Violazione del principio di riserva alla Corte dei conti delle questioni relative alla responsabilità contabile ed amministrativa - Violazione del principio di tutela giurisdizionale.

- Decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, inserito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, artt. 3, 24, 103 e 113.

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente Ordinanza nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. 58231 del registro di Segreteria, instaurato a istanza della Procura Regionale della Corte dei Conti per la Regione Campania nei confronti dei signori:

1) Filippo Fecondo, nato il 7 luglio 1963 a Marcianise (Caserta) ed ivi residente alla via Duomo n. 66, rappresentato e difeso, giusta procura a margine della comparsa di costituzione e risposta depositata il 10 settembre 2009, dall'avv. Domenico Stanga ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Caserta alla piazza A. Moro n. 9 - P.co del Corso;



2) Angelo Piccolo, nato il 21 settembre 1950 a Marcianise (Caserta) ed ivi residente alla via S. Merola n. 2, rappresentato e difeso, giusta mandato in calce all'atto di citazione notificato, dall'avv. Fabrizio Perla ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Napoli alla via S. Brigida n. 39;

3) Giuseppe Sagliano, nato il 22 luglio 1951 a Marcianise (Caserta) ed ivi residente alla via S. Giovanni Bosco n. 6, rappresentato e difeso, giusta mandato a margine della memoria difensiva presentata l'8 settembre 2009, dall'avv. Luigi M. D'Angiolella ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Napoli al viale A. Gramsci n. 16;

4) Vincenzo Negro, nato il 31 agosto 1954 a Marcianise (Caserta) ed ivi residente alla via Monfalcone n. 21, rappresentato e difeso, giusta mandato in calce all'atto di citazione notificato, dall'avv. Emanuele Marino ed unitamente a questi elettivamente domiciliato in Napoli alla via G. Capaldo n. 7 presso la signora Rosaria Corvino;

Visto l'atto di citazione della Procura Regionale depositato presso questa Sezione Giurisdizionale il 16 maggio 2008;

Viste le memorie di costituzione depositate presso la Segreteria di questa Sezione Giurisdizionale dalle difese dei convenuti (Vincenzo Negro il 3 settembre 2009, Giuseppe Sagliano l'8 settembre 2009, Filippo Fecondo il 10 settembre 2009 e Angelo Piccolo l'11 settembre 2009);

Visti gli atti di giudizio;

Chiamata la causa nella pubblica udienza del giorno 1 ottobre 2009, con l'assistenza del segretario dr. Giuseppe Volpe, sentiti il relatore primo referendario Rossella Cassaneti, gli avvocati Giuseppe Criscuolo per delega dell'avv. Fabrizio Perla, Flavio Brusciano per delega dell'avv. Luigi M. D'Angiolella ed Emanuele Marino, nonché il rappresentante del pubblico ministero in persona del Vice Procuratore Generale dott. Maurizio Stanco;

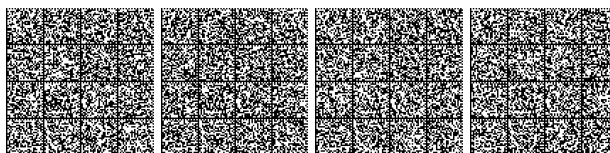
Premesso che con atto di citazione depositato presso la Segreteria di questa Sezione in data 16 maggio 2008, la Procura Regionale ha evocato in giudizio i signori Filippo Fecondo (Sindaco del Comune di Marcianise dal 2001 sino almeno all'epoca del deposito dell'atto introduttivo del giudizio), Angelo Piccolo (Dirigente del Settore Urbanistica, Ambiente, Ecologia e Tutela del Territorio del Comune di Marcianise dal 25 maggio 1999 al 23 maggio 2000 e dal 1° aprile 2001 in poi), Giuseppe Sagliano (Capo Servizio Ambiente, Ecologia e Tutela del Territorio del Comune di Marcianise a far data dal 1° settembre 2001) e Vincenzo Negro (Responsabile dell'ufficio Gestione Rifiuti del Comune di Marcianise dal 21 marzo 2002) per sentirli condannare al pagamento, pro quota, di € 405.322,25 in favore del Comune di Marcianise (Caserta), di € 45.077,23 in favore dello Stato e di € 43.038,00 in favore della Regione Campania — o alle diverse somme determinate dal Collegio giudicante — oltre rivalutazione monetaria e spese di giustizia.

Il danno pubblico suindicato sarebbe derivato, secondo parte attrice, dal mancato rispetto degli obblighi inerenti il raggiungimento da parte del Comune di Marcianise delle percentuali minime di raccolta differenziata, con riferimento agli anni 2003, 2004 e 2005.

Ai fini istruttori, nell'ambito della più ampia indagine condotta dall'ufficio requirente sull'insufficiente percentuale di raccolta differenziata riscontratasi nel territorio regionale e visto che in base ai dati rappresentati nell'adeguamento del piano regionale dei rifiuti approvato dal Commissario di Governo per l'emergenza rifiuti nella regione Campania con l'ordinanza n. 77/2006, nell'anno 2004 il Comune di Marcianise risultava aver raggiunto la percentuale di raccolta differenziata del solo 6,17, la Procura contabile ha acquisito presso l'ente comunale in parola relazioni e note, corredate da varia documentazione, dopodiché ha provveduto a notificare ai presunti responsabili invito a presentare le proprie controdeduzioni, ritenute peraltro inidonee al superamento delle contestazioni di addebito, al che è seguito il deposito e la notifica dell'atto introduttivo del giudizio.

Al fine di descrivere l'essenzialità della raccolta differenziata — definita come «raccolta idonea a raggruppare i rifiuti urbani in frazioni merceologiche omogenee» (art. 6, decreto legislativo n. 22/1997) — nella gestione del ciclo dei rifiuti, la Procura ha ricordato, in primo luogo, il decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22 (cd. decreto «Ronchi»), oltre alle ordinanze del Ministero dell'Interno - Protezione Civile, riguardanti l'emergenza rifiuti nella Regione Campania, numeri 2948/1999, 3100/2000 e 3479/2005, dalla lettura di cui si evince che nel periodo in considerazione i comuni della Regione Campania, avrebbero dovuto attuare una percentuale minima di raccolta differenziata (rispetto al totale ammontare della quantità di rifiuti prodotta) pari al 30% per il 2003-2004 ed al 35% per il 2005 e che la tariffa a carico dei comuni per gli oneri gestionali della raccolta dei rifiuti avrebbe subito progressive maggiorazioni in misura direttamente proporzionale all'entità della violazione delle disposizioni riguardanti la percentuale minima di raccolta differenziata da realizzare entro le varie scadenze prestabilite.

Citando, inoltre, la legge n. 296/2006 — che ha previsto le percentuali di raccolta differenziata da realizzare sul territorio nazionale entro la fine degli anni dal 2006 al 2012 — la legge n. 87/2007 — che ha disciplinato l'avvalimento per la raccolta differenziata da parte dei comuni della Regione Campania dei consorzi costituiti ai sensi dell'art. 6 legge R.C. n. 10/1993 — e l'ordinanza P.C.M. n. 3639/2008 — che ha prescritto la predisposizione e la realizzazione



da parte dei comuni campani di un piano delle misure necessarie per la raccolta differenziata - la Procura ha posto in rilievo come l'inadempimento delle disposizioni dettate nella materia di che trattasi abbia contribuito in maniera determinante alla crisi del ciclo dei rifiuti, richiamando, in proposito, l'ordinanza commissariale n. 28/2004 e la «Relazione Territoriale sulla Campania» della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti trasmessa alle Camere il 1° febbraio 2006. In quest'ultima, in particolare, rifiuti indifferenziati e loro quantità sono indicati quali concause dei problemi di blocco e cattivo funzionamento dei sette impianti di produzione del CDR (combustibile derivato da rifiuti), nonché fonte di ripetute situazioni di emergenza con tonnellate di rifiuti nelle strade; da uno studio analitico elaborato nel 2007 dal prof. A. Marangoni - ha esposto ancora a titolo esemplificativo la Procura - risulta, infine, «che il non aver fatto la RD di carta e cartone dal 1999 al 2005 è costato alla Campania e all'intero Paese almeno 102 milioni di €». Ai maggiori costi complessivamente sostenuti per la mancata differenziazione dei rifiuti devono poi essere aggiunte - ha rilevato parte attrice - le considerevoli spese (quali quelle relative al trasporto fuori regione o all'estero dei rifiuti, con quote di materiali da separare) derivanti dalle ripetute situazioni di acute crisi del settore (rifiuti non raccolti nelle strade), largamente incise dalla scarsa percentuale di raccolta differenziata. Sul punto, la Procura attrice ha riportato i risultati dell'analisi della spesa per interventi effettuati in materia di emergenza rifiuti contenuti nella relazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti riguardante «La gestione dell'emergenza rifiuti effettuata dai Commissari del Governo» approvata con deliberazione n. 6/2007/G, secondo cui ammonterebbero ad € 561.517.499 le risorse spese dal Commissariato rifiuti campano per l'emergenza fino all'anno 2005.

Fornita la surriportata descrizione in termini generali della dannosità economica dell'inadempimento delle prescrizioni in tema di raccolta differenziata, l'ufficio requirente ha individuato, con riferimento alla specifica fattispecie oggetto del giudizio, quattro distinte voci di danno:

l'ingiustificato costo sostenuto dal Comune di Marcianise a titolo di tariffa smaltimento rifiuti per il conferimento presso gli impianti di produzione di C.D.R. del «tal quale» (rifiuto indifferenziato, una parte del quale avrebbe dovuto essere debitamente separato in sede di effettuazione della raccolta), calcolato per il periodo in rilievo (2003/2005) in complessivi € 249.840,70 per l'anno 2003, € 179.301,23 per l'anno 2004 ed € 318.707,14 per l'anno 2005, importi ottenuti moltiplicando la tariffa di smaltimento aggiuntiva pagata per i rifiuti, indifferenziati dal Comune di Marcianise (pari ad € 0,0449 per chilogrammo dal 2003 al 15 dicembre 2005 e ad € 0,0880 per chilogrammo dal 16 dicembre 2005) per la differenza tra la percentuale concretamente raggiunta e quella che doveva essere realizzata per rispettare il limite normativo della raccolta differenziata; considerato l'apporto causativo del danno in parola addebitabile ad altri soggetti pubblici, alle difficoltà nascenti dalle periodiche crisi del sistema nonché alla mancanza di un adeguato supporto impiantistico nella regione per lo smaltimento della frazione organica e dei cosiddetti «rifiuti verdi», la Procura ha ritenuto di decurtare dagli importi dianzi indicati il 50%, di modo che la voce di danno qui descritta risulta complessivamente pari ad € 373.924,54 (€ 124.920,35 per il 2003 + € 89.650,61 per il 2004 + € 159.353,57 per l'anno 2005);

il costo sostenuto per le situazioni emergenziali dal comune di Marcianise nel 2004 (€ 243.308,89 complessivi) e nel 2005 (€ 70.668,36), il cui 10% dovrebbe ad avviso della Procura essere addebitato alle responsabilità connesse con la molto ridotta raccolta differenziata, da quantificare, conseguentemente, in € 24.330,88 per il 2004 ed in € 7.066,83 per il 2005; tale voce di danno, sommata a quella descritta al punto che precede, dà un danno alle finanze comunali dell'importo totale di € 405.322,25 (€ 373.924,54 + € 24.330,88 + € 7.066,83);

il nocumento derivante dal collasso del piano integrato dei rifiuti e dei costi emergenziali, significativamente inciso dalla raccolta differenziata e da ritenere gravante - visto il pluriennale intervento governativo mediante gli organi straordinari ed i finanziamenti erogati dal bilancio statale - sull'Erario, da calcolare - secondo la prospettazione attorea - in via equitativa in € 45.077,23, importo dato dalla somma fra le spese sostenute negli anni 2004 e 2005 per il trasporto fuori regione dei rifiuti solidi urbani (sulla cui quantità complessiva incide in modo rilevante la mancata differenziazione), calcolate in percentuale uguale a quella corrispondente al totale degli r.s.u. prodotti dal Comune di Marcianise rispetto a quelli dell'intera Regione;

il danno per la gravissima lesione dell'immagine dell'intera Regione Campania dato dall'enorme risonanza nella pubblica opinione dell'emergenza rifiuti - con risalto anche all'estero ed impatto fortemente negativo per il settore turistico - calcolato in almeno € 10.000.000,00 annui complessivi e da considerarsi inciso - sempre mediante l'utilizzo di criteri equitativi - almeno per un quinto (€ 2.000.000,00) dalla difettosa raccolta differenziata, risulterebbe pari, nel caso all'esame del Comune di Marcianise - seguendo il medesimo criterio proporzionale del rapporto tra i rifiuti prodotti in Campania e quelli del Comune in precedenza utilizzato - ad € 43.038,00 per l'intero periodo 2003-2005.

Per quanto concerne l'individuazione delle responsabilità individuali produttive del danno pubblico dianzi descritto nelle, varie sue componenti, la Procura attrice, premesso che «la violazione delle prescrizioni normative è da addebi-



tare ai soggetti cui ne competeva l'attuazione, e che, con un comportamento doloso o gravemente colposo, non hanno curato l'attività necessaria per garantirne il rispetto» nonostante la notorietà generale dell'indispensabilità della raccolta differenziata e la presenza di Comuni nell'ambito regionale ove le prescrizioni in parola ricevevano corretta attuazione, ha posto in rilievo che nel Comune di Marcianise sono rimaste inattuato le previsioni regolamentari comunali (delibera C.C. n. 52/1997) e contrattuali del capitolato speciale d'appalto dell'11 ottobre 1999 regolanti il rapporto con la ditta affidataria della gestione integrata dei rifiuti urbani e dell'igiene urbana, perché le ordinanze sindacali adottate non hanno previsto alcunché in punto di istituzione e di avvio della raccolta differenziata dei rifiuti; il che ha impedito il sorgere dell'obbligo per i cittadini di procedere al conferimento separato delle varie frazioni, con conseguente impossibilità da parte degli agenti municipali di poter contestare le eventuali infrazioni e, nel contempo, inopponibilità di inadempimenti contrattuali da parte della società affidataria del servizio.

L'ingiustificata e perdurante stasi amministrativa registratasi presso il Comune di Marcianise nel periodo qui in rilievo, nonostante i molto deludenti risultati percentuali della raccolta differenziata, dev'essere addebitata - secondo la prospettazione attorea - in primo luogo al Sindaco, Filippo Fecondo, che non assunse nessuna iniziativa ai fini dell'adozione dell'ordinanza sindacale che avrebbe reso dovuto il conferimento differenziato, quale voluta dal regolamento comunale ed esplicitamente richiamata negli atti contrattuali precedentemente menzionati, a dispetto della crisi del sistema investente la regione e delle disposizioni di legge disciplinanti le funzioni sindacali in materia.

In secondo luogo, l'ufficio requirente ha ritenuto addebitabile una significativa quota della responsabilità erariale in parola al Dirigente comunale del Settore urbanistica, Ambiente, Ecologia e Tutela del Territorio, l'ing. Angelo Piccolo, per non aver adottato le opportune iniziative intese a perseguire gli obiettivi minimi di raccolta differenziata.

Infine, la Procura ha ritenuto che il danno azionato sia addebitabile, pur se in misura minore, al capo Servizio Ambiente, Ecologia e Tutela del Territorio, signor Giuseppe Sagliano ed al Responsabile dell'ufficio Gestione Rifiuti signor Vincenzo Negro, per non aver assunto alcuna apprezzabile iniziativa volta ad affrontare la problematica *de qua*.

Rilevato che il signor Vincenzo Negro, dopo essersi costituito in giudizio per il tramite del difensore incaricato avv. Emanuele Marino, ha depositato memoria in data 3 settembre 2009, chiedendo, in via principale, di essere prosciolto da ogni addebito e, in via subordinata, la più ampia applicazione del potere riduttivo dell'addebito, nonché, in via istruttoria, di essere sentito durante l'udienza dibattimentale, il tutto, comunque, con vittoria di spese del giudizio. Ha dedotto, in particolare, di non aver potuto materialmente svolgere il compito di controllo e vigilanza sulla regolare effettuazione della raccolta differenziata dei rifiuti affidatogli con delibera giunta del Comune di Marcianise n. 269/2000, non avendo mai avuto il relativo servizio effettiva attuazione per la mancata adozione delle disposizioni sindacali in merito, cui lo stesso atto di citazione fa ampio riferimento.

Il signor Giuseppe Sagliano si è costituito in giudizio, con il patrocinio dell'avv. Luigi M. D'Angiolella, con memoria depositata in Segreteria l'8 settembre 2009, in cui ha argomentato come segue: *a)* l'atto di citazione è inammissibile perché emesso dopo lo spirare del termine di 120 giorni dalla scadenza del termine per la presentazione di controdeduzioni (art. 5, comma 1°, legge n. 19/1994); *b)* l'azione di responsabilità è estinta per l'avvenuta maturazione del termine quinquennale di prescrizione cui è sottoposta, il cui *dies a quo* dovrebbe essere individuato, nella specie, nel periodo iniziale dell'emergenza rifiuti regionale (1994) o comunque nella data d'inadempimento dell'obbligo sindacale di adozione delle ordinanze attuative in tema di r.d. (1997-1999); *c)* il sig. Sagliano difetta di legittimazione passiva nel presente giudizio, in primo luogo perché i comportamenti generatori del danno rilevato dal requirente hanno avuto luogo ben prima che egli assumesse l'incarico di capo servizio Ambiente, Ecologia e Territorio del Comune di Marcianise (22 maggio 2001) e, in secondo luogo, perché né egli avrebbe potuto adottare alcuna iniziativa per indurre il Dirigente del Settore competente (ing. Angelo Piccolo) ad adottare atti propulsivi dei dovuti provvedimenti sindacali nella materia *de qua*, né risulta che il medesimo Dirigente gli abbia mai impartito ordini relativi alla materia medesima; *d)* non è configurabile a carico del convenuto alcuna grave negligenza, stante l'assenza di qualsivoglia elemento probatorio fornito in merito dalla Procura attrice; *e)* in ordine al danno all'immagine, non ne risultano provati né la sussistenza né l'apporto causativo di esso ad opera del Sagliano. Ha concluso chiedendo il rigetto della domanda attrice perché inammissibile e comunque infondata e, in subordine e nella denegata ipotesi di pronuncia di condanna, l'applicazione del potere riduttivo dell'addebito.

Il signor Filippo Fecondo, patrocinato dall'avv. Domenico Stanga, ha presentato memoria difensiva in data 10 settembre 2009, chiedendo il rigetto della domanda attrice, della quale ha dedotto l'infondatezza sotto i seguenti profili: 1) l'Amministrazione del Comune di Marcianise si è concretamente attivata in modo pregnante per l'attuazione della r.d. dei rifiuti, adottando il prescritto regolamento, predisponendo i vari cassonetti per il deposito e poi avviando il sistema della raccolta cd. «porta a porta» per il secco e per l'umido, mentre ha senz'altro difettato la collaborazione dei cittadini; 2) il decreto legislativo n. 22/1997 ha demandato allo stato l'organizzazione generale e la predisposizione di linee guida cui le Amministrazioni locali avrebbero dovuto attenersi, nel porre in essere la gestione materiale della raccolta (anche differenziata) dei rifiuti, attività che



presso il Comune di Marcyanise è stata regolarmente svolta; 3) la colpa grave contestata al Fecondo non è sufficientemente assistita da riscontri probatori, costituiti unicamente dal dato oggettivo del mancato raggiungimento dei livelli minimi di raccolta differenziata dei rifiuti, addebitabile, per contro - ad avviso del convenuto - a problemi endemici di sistema (criticità delle gare, insufficienza degli impianti di CDR, assenza di termovalorizzatori).

L'ingegnere Angelo Piccolo ha a sua volta presentato, per il tramite del difensore incaricato avv. Fabrizio Perla, memoria difensiva, in cui ha chiesto, in via preliminare, la dichiarazione d'inammissibilità dell'atto introduttivo del giudizio per genericità ed indeterminatezza, ai sensi degli artt. 163 e 164 c.p.c. nonché dell'art. 3 R.D. 1038/1933, nonché, nel merito, il proprio proscioglimento da ogni addebito ed in via meramente gradata, l'ampio esercizio del potere riduttivo dell'addebito. In punto di merito, ha dedotto che: *a)* la grave negligenza contestata all'ing. Piccolo non è assistita da alcun riscontro probatorio, bensì è addirittura smentita dalle risultanze degli atti di causa, da cui emerge che egli ha correttamente adempiuto i propri obblighi di servizio (attivazione di vari sistemi per la r.d., opposizione di svariate contestazioni ed applicazione di penali alla ditta aggiudicataria del servizio); *b)* il mancato raggiungimento degli obiettivi minimi di r.d. può essere tutt'al più ascritto alla mancata emanazione delle prescritte ordinanze sindacali; *c)* i criteri utilizzati per il calcolo delle varie voci di danno rilevate nell'atto introduttivo del giudizio sono talmente opinabili da minare la certezza, la concretezza e l'attualità del danno patrimoniale, con analoghe conseguenze in relazione al danno non patrimoniale, ancorato al primo nella sussistenza.

Considerato che alla pubblica udienza odierna l'avv. Giuseppe Criscuolo, presente per delega dell'avv. Fabrizio Perla in difesa dell'ing. Angelo Piccolo si è brevemente riportato alle deduzioni scritte, confermandone le conclusioni. In modo del tutto analogo si è espresso l'avv. Flavio Brusciano, presente per delega dell'avv. Luigi M. D'Angiolella in difesa del dr. Giuseppe Sagliano. L'avv. Emanuele Marino, difensore incaricato del convenuto Vincenzo Negro poi, ha depositato documentazione scritta a sostegno dell'argomentazione difensiva principale, reiterata e meglio specificata, secondo cui non rientrava nelle funzioni e nelle competenze del Negro attivarsi per l'adozione delle prescrizioni in materia di r.d. dei rifiuti, in assenza delle quali, d'altra parte, nulla avrebbe potuto fare perché le disposizioni regolamentari e, contrattuali già esistenti venissero correttamente applicate. Ha concluso come da memoria scritta.

Il P.M. di udienza ha chiesto il rigetto delle eccezioni preliminari sollevate dai convenuti, a suo avviso infondate, nonché l'integrale accoglimento delle istanze versate nell'atto di citazione in giudizio. In subordine, ha chiesto che gli atti venissero rimessi alla Corte costituzionale, perché si pronunci sulla legittimità dell'art. 17, comma 30-ter del d.l. 1° luglio 2009 n. 78, in ordine alla quale sussistono rilevanti dubbi per la limitazione della giurisdizione contabile in tema di danno all'immagine soltanto ai dipendenti pubblici, con esclusione dunque degli amministratori, nonché per l'irragionevolezza delle disposizioni riguardanti la non rilevabilità d'ufficio degli atti requirenti e la non contestabilità del danno all'immagine nelle ipotesi non delittuose ma connotate da colpa grave del presunto responsabile.

Tutto ciò Premesso e Considerato quanto statuito con separata sentenza in relazione all'effettività e all'attualità del danno patrimoniale materiale contestato nonché alla responsabilità dei convenuti rilevata dalla Procura in sede d'instaurazione del giudizio in discussione, il collegio Ritiene di dover disporre come segue in ordine alla questione, sollevata dal P.M. di udienza, di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 17 comma 30-ter della legge 3 agosto 2009 n. 102 di conversione del decreto-legge 1° luglio 2009 n. 78, modificata dall'art. 1 comma 1° lett. c del decreto-legge 3 agosto 2009 n. 103, convertito nella legge 3 ottobre 2009 n. 141, limitatamente ai periodi secondo e terzo.

Rilevato in diritto che

1. — La disposizione suindicata, in merito alla quale il P.M. di udienza ha prospettato la non conformità a costituzione, recita «Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 dalla legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale».

Al fine di un corretto ed esaustivo esame della proposta questione, devesi in primo luogo ricordare che il comma 30-ter dell'art. 17 del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102, nel testo completo risultante dalle disposizioni correttive introdotte con il d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito con legge 3 ottobre 2009, n. 141, è il seguente: «Le procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge. Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 dalla legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione



del procedimento penale. Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta».

Infine, va riportato il testo dell'art. 7 della legge 27 marzo 2001 n. 97, intitolato «Responsabilità per danno erariale»: «La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell'articolo 3 per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. Resta salvo quanto disposto dall'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271». Invero, la disposizione dell'art. 17 comma 30-ter legge n.102/2009 (e s.m.i.), dianzi riportata e di cui è stata sollevata nel corso dell'odierna udienza la questione di legittimità costituzionale, circoscrive alle sole ipotesi previste nell'art. 7 legge n. 97/2001 l'azionabilità del danno all'immagine ad opera delle Procure contabili.

2. — Così delineato il quadro normativo di recente stabilito con riferimento alla regolamentazione del danno di che trattasi, per una corretta introduzione della questione all'esame del Collegio occorre, in primo luogo, definire correttamente l'oggetto del quale si controverte, cioè il danno all'immagine della p.a., facendo sintetico riferimento alla consolidata linea interpretativa tracciata nel corso almeno di un decennio, in primo luogo, dalla Corte di cassazione.

Dalle numerose sentenze e ordinanze nella materia, che le ss.uu. hanno pronunciato con conclusioni costanti (21 marzo 1997, n. 5668; 25 ottobre 1999, n. 744; 4 aprile 2000, n. 98; 12 novembre 2003, n. 17078; 2 marzo 2006, n. 4582; 27 settembre 2006, n. 20886; 2 aprile 2007, n. 8098; 20 giugno 2007, n. 14297), emerge che la suprema Corte - in un'ottica generale di distinzione di due sole categorie di danno patrimoniale in senso stretto e non patrimoniale, rapportabili il primo alla previsione dell'articolo 2043 c.c. ed il secondo a quella dell'articolo 2059 c.c. - ha collocato il danno all'immagine ed al prestigio della p.a. nella categoria del danno patrimoniale, quale danno-evento reso concreto dall'esigenza di sostenere la spesa derivante dalla compromissione del bene giuridico leso. Con la precisazione che «esso è dovuto pure in assenza dell'accertamento del reato, sempre che risultino accertate condotte gravemente trasgressive dei più elementari doveri di fedeltà di ogni pubblico agente» (sent. n. 20866/2006 cit.).

Le statuizioni poste dalla S.C. nelle suindicate pronunce ed in quelle emesse in sede contabile risultano esaustivamente compendiate nella recente sentenza n. 141/2009 della Sezione III Centrale di questa Corte, dove sono stati ridelineati i vari aspetti risultati dall'elaborazione giurisprudenziale. In tale pronuncia, invero, si sottolinea che il danno all'immagine:

è danno patrimoniale, ancorché conseguente all'avvenuta lesione di beni immateriali quali sono l'immagine ed il prestigio della p.a.:

si fonda sul principio di immedesimazione organica tra l'Amministrazione e i suoi agenti, attraverso i quali essa è identificata, «così da ricondurre all'Amministrazione medesima tanto gli sviluppi concreti dei valori di legalità, buon andamento ed imparzialità, intrinsecamente connessi all'agire pubblico», quanto «i corrispondenti, opposti, disvalori legati alle forme più gravi di illecito amministrativo-contabile, con evidente discredito delle istituzioni pubbliche»;

investe «il diverso e più ampio rapporto - di diritto pubblico - che lega la comunità degli amministrati», complessivamente intesa, «alle istituzioni per le quali il dipendente medesimo ha agito», incrinando nello Stato-Comunità «quei naturali sentimenti di affidamento e di "appartenenza" alle istituzioni che giustifica la stessa collocazione dello Stato-Apparato e degli altri Enti» tra «le più rilevanti formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità dell'uomo», secondo l'articolo 2 della Costituzione e imponendo un recupero della causata «diminuzione patrimoniale», che comporta un costo risarcibile alla P.A. danneggiata;

«interviene tra i medesimi "soggetti attivi e passivi" di un qualsivoglia altro tipo di danno erariale, ed in "violazione dei medesimi doveri funzionali" di servizio»;

non deriva solo «dalla violazione di doveri di servizio, ben potendo ipotizzarsi in astratto forme di lesioni che provengano anche da estranei alla P.A. stessa, e quindi in regime di responsabilità extracontrattuale; ma ipotesi del genere non riguardano quella consistente parte delle lesioni che proviene da personale proprio dell'Amministrazione e che comunque, ai fini della giurisdizione, impegnano la corte dei conti».

Quanto precede, dunque, integra un ampio complesso di elementi atti a delineare l'istituto giuridico che la dubitata disposizione ha inteso regolare.



3. — Orbene, dalla lettura della surriportata giurisprudenza, che ha conformato il diritto vivente dell'istituto, emergono con chiarezza i principi che lo informano e, di conseguenza, il fondamento costituzionale sul quale esso si basa.

Tanto premesso in termini generali, il collegio osserva che nella fattispecie dedotta a giudizio, i dubbi di costituzionalità dell'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1 luglio 2009 n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 3, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141, nei periodi secondo e terzo, prospettati dalla Procura regionale e autonomamente rilevati dal Giudice, «assumono rilevanza ai fini della richiesta decisione sulla base di almeno due ragioni:

la prima costituita dalla natura chiaramente processuale della disposizione dubitata, applicabile anche ai giudizi in corso - seppure nei limiti posti dallo stesso legislatore - e, pertanto, anche al presente;

la seconda costituita dall'evidenza che i fatti sui quali s'è fondata la citazione non sono interessati, al presente, da azione penale» (sezione Giurisdizionale Umbria, ordinanza n. 20/2009).

In buona sostanza la vicenda oggetto dell'odierno giudizio connette l'ipotesi di danno all'immagine esclusivamente a fatti per i quali non è stata interessata, allo stato degli atti, l'autorità giudiziaria penale, consistendo gli addebiti contestati ai convenuti in incauta ed illegittima gestione amministrativa svolta nell'esercizio del *munus publicum*.

Quindi, considerati i limiti introdotti con la disposizione in esame, l'eccezione di nullità della domanda risarcitoria di danno all'immagine, ove sollevata, dovrebbe essere accolta; ma in particolare, la domanda introduttiva del giudizio dovrebbe essere dichiarata inammissibile, per la parte concernente il danno all'immagine della Regione Campania, per difetto di giurisdizione.

Per quanto sopra considerato, la questione di legittimità costituzionale della ridetta disposizione, si rivela, ad avviso del Collegio, non solo essenziale ai fini della definizione di quella parte del giudizio mediante la quale è stato azionato dal requirente il danno all'immagine della Regione Campania, bensì anche non manifestamente infondata, per quanto oltre si dirà, il tutto ai sensi dell'art. 23, 2° comma, legge 11 marzo 1953 n. 87.

4. — Invero, dalla lettura del testo della disposizione della cui conformità a Costituzione si controverte — dianzi riportato — appare chiaro che il legislatore del 2009 ha inteso circoscrivere la risarcibilità della lesione all'immagine ed al prestigio della P.A., ai soli casi in cui sia stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna per la commissione di uno dei delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, escludendo gli illeciti derivanti da grave colposità della condotta — o da altre e diverse ipotesi delittuose - nonché alle sole ipotesi in cui l'autore dell'illecito sia un dipendente pubblico, escludendo l'evocabilità in giudizio per danno all'immagine degli amministratori pubblici.

A conferma di quanto da ultimo osservato, valga porre in rilievo che l'art. 3 della legge 27 marzo 2001 n. 97 (richiamato dall'art. 7 della medesima legge, dianzi testualmente riportato) fa riferimento ai provvedimenti che l'amministrazione di appartenenza è tenuta ad adottare, in presenza del fatto che “nei confronti di un dipendente di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica è disposto il giudizio per alcuni dei delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 919-ter e 320 del codice penale e dall'articolo 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383», con ciò lasciando senza dubbio intendere che il campo di applicazione dell'art. 3 legge n. 97/2001 - e dunque, dell'art. 7 stessa legge, che ad esso opera espresso riferimento e che è a sua volta inserito nella previsione contenuta nella disposizione della cui legittimità costituzionale si dubita - riguarda unicamente i dipendenti di amministrazioni, di enti pubblici e di enti a prevalente partecipazione pubblica.

Non essendo previsto, infatti, alcun obbligo di trasmissione al P.M. di una condanna penale irrevocabile interessante un amministratore, deve concludersi che le modalità richieste dal comma 30-ter in esame possono seguirsi solo per i dipendenti e non per soggetti diversi.

Ciò impedisce, ovviamente, l'esercizio dell'azione per danno all'immagine nei confronti degli amministratori e di tutti coloro che non siano dipendenti subordinati.

Non si ritiene possa seguirsi una diversa lettura, che pure è stata proposta nella prima giurisprudenza contabile, che avrebbe il pregio di assicurare un'interpretazione conforme a costituzione della disposizione in esame.

In quest'orientamento si è valorizzato il richiamo, contenuto nell'ultimo periodo dell'art. 7 legge n. 97/2001, alla salvezza del disposto dall'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, articolo stabilente quanto segue: «1. Quando esercita l'azione penale nei confronti di un impiegato dello stato o di altro ente pubblico, il pubblico ministero informa l'autorità da cui l'impiegato dipende, dando notizia dell'imputazione. ...3. Quando esercita l'azione penale per un reato che ha cagionato un danno per l'erario, il pubblico ministero informa il procuratore generale presso la Corte dei conti, dando notizia della imputazione».



Facendo rientrare tra i casi richiamati dal comma 30-ter in esame anche le informazioni sull'esercizio dell'azione penale, se n'è dedotta l'ammissibilità dell'azione per danno all'immagine in tutte le ipotesi di comunicazione di reato, e, quindi, senza vincoli di fattispecie penali o soggettive; si è ritenuta, però, comunque necessaria una sentenza penale definitiva (Sezione Giurisdizionale Lombardia, sentenze nn. 640, 641 e 767 del 2009).

Siffatta interpretazione non può essere seguita, poiché il puntuale rinvio ai soli casi e modi previsti dall'articolo 7 dalla legge 27 marzo 2001, n. 97 rimarrebbe, infatti, privo di significato, mentre, se tale fosse stato l'intento legislativo (tutti i reati), sarebbe stato sufficiente un richiamo diretto all'articolo 129 cit. Inammissibile, ancora, sembra poter «combinare» la necessità della sentenza definitiva penale con le ipotesi informative di cui all'art. 129, che appare il frutto di una libera riscrittura della, norma, non di competenza dell'interprete.

Non potendosi accogliere l'interpretazione esaminata o altra conforme a Costituzione, emergono gravi dubbi sulla razionalità della nuova norma in tema di danno all'immagine, sotto i profili che oltre si descriveranno e, dunque, per contrasto con le norme costituzionali che di seguito si indicheranno.

5. — In primo luogo, la disciplina introdotta risulta priva di qualsiasi ragionevolezza ed in contrasto con l'art. 3 Cost., non essendo comprensibili le ragioni dell'intervenuto limite all'esercizio dell'azione per danno all'immagine, avente capacità di discriminare del tutto irrazionalmente i soggetti convenibili (solo i dipendenti e non gli amministratori).

Valga ricordare, in proposito, che l'art. 3 Cost., dopo aver sancito la pari dignità sociale e l'uguaglianza davanti alla legge di tutti i cittadini, prescrive, al secondo comma, che è compito della Repubblica la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini medesimi.

Orbene, con la disposizione della cui conformità ai precetti costituzionali si dubita, il legislatore, prescindendo dalla cura del pubblico interesse, ha inserito nel sistema un precetto in piena collisione con i principi che regolano la materia, riproposti sinteticamente al punto 2. che precede, innanzi tutto introducendo un ingiustificabile effetto premiale in favore di amministratori pubblici che abbiano assunto comportamenti tali da ledere l'immagine ed il prestigio dell'ente rappresentato, a fronte di dipendenti che, autori di analoghi illeciti, risultano invece perseguibili, venendo a trovarsi in situazione di svantaggio rispetto agli amministratori.

Tale discriminazione si rivela ancor meno spiegabile razionalmente, ove si consideri che agli amministratori è rimessa l'attività di formazione degli indirizzi politici dell'ente, laddove ai dipendenti è affidata la fase propriamente gestionale se non addirittura meramente operativa, con la conseguenza che, almeno in linea di principio, la potenzialità lesiva dell'immagine pubblica intrinsecamente presente nell'azione degli amministratori è maggiormente dirompente rispetto a quella riconoscibile alle funzioni più squisitamente gestionali-operative attribuite ai dipendenti.

Il collegio non ignora ciò che la Corte costituzionale ha insegnato per ciò che concerne i limiti dell'intervento legislativo che disciplina la responsabilità conosciuta dal giudice contabile, secondo cui «Non v'è, infatti, alcun motivo di dubitare che il legislatore sia arbitro di stabilire non solo quali comportamenti possano costituire titolo di responsabilità, ma anche qual e grado di colpa sia richiesto ed a quali soggetti la responsabilità sia ascrivibile (sentenza n. 411 del 1988), senza limiti o condizionamenti che non siano quelli della non irragionevolezza e non arbitrarietà» (sentenza n. 371/1998).

Tuttavia, nonostante l'ampia discrezionalità riconosciuta al legislatore in materia, si deve dubitare della ragionevolezza della recente scelta normativa, poiché la disposizione in osservazione introduce un meccanismo preclusivo dell'esercizio dal parte delle Procure contabili dell'azione risarcitoria per danno all'immagine della P.A. nei confronti dei soli amministratori pubblici, senza che sia in alcun modo comprensibile la ragione della rilevata esclusione, la quale, pertanto, si rivela generatrice di un'ipotesi di disparità di trattamento di situazioni del tutto simili, in aperto contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

6. — Inoltre, il comma 30-ter in esame prevede quali fattispecie perseguibili soltanto quelle correlate a condanna definitiva per delitti contro la P.A. e non ad altre ipotesi delittuose o - per quello cui si fa in questa sede riferimento - ad illeciti gestionali caratterizzati da colpa grave.

Orbene, risulta manchevole di razionale giustificazione la scelta, legislativa, consistita nel sottrarre non solo all'ambito della responsabilità amministrativo-contabile, ma addirittura a qualsivoglia sindacato giurisdizionale, un'ampissima tipologia di fattispecie, comunque delittuose ovvero non sfociate in sentenza definitiva di condanna (quali le numerosissime vicende oggetto di giudizi penali estinti per prescrizione), o analoghe a quella, emblematica - oggetto del presente giudizio - interessante la gravissima lesione dell'immagine della persona pubblica causata dall'enorme risonanza nella generale opinione dell'emergenza rifiuti nella Regione Campania, con un notevole risalto anche all'estero (e negativo impatto per il settore turistico).

Sul punto, appare opportuno ricordare che l'art. 103 Cost. attribuisce alla Corte dei conti la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica.



La stessa Corte costituzionale ha chiarito, con la sentenza n. 371/1998 che ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543 — già precedentemente citata — che l'art. 103, 2° comma, Cost. «ha soltanto la finalità di riservare alla Corte dei Conti la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica, secondo ambiti la cui concreta determinazione, peraltro, è rimessa, alla discrezionalità del legislatore», osservando che «la norma denunciata (che limita la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o colpa grave) concerne la disciplina sostanziale della responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici».

La disposizione contenuta nel comma 30-ter, della cui conformità ai principi costituzionali il Collegio dubita, ha senz'altro i rilevanti effetti sostanziali preclusivi di cui si è detto sopra e che ulteriormente si descriveranno al punto che segue, ma dà luogo ad una irragionevole ed arbitraria sottrazione a qualsivoglia sindacato giurisdizionale di fattispecie significativamente lesive del prestigio e del decoro della P.A. (dianzi precisate), testimoniando un cattivo uso da parte del legislatore della propria discrezionalità.

7. — Rilevato l'effetto preclusivo dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile sopra descritto, ne consegue un ulteriore profilo d'incostituzionalità della ridetta disposizione, per contrasto con gli art. 24 e 113 sost. sul punto, il collegio osserva, preliminarmente, che l'art. 24 assicura a «tutti» la possibilità di «agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi», precisando ulteriormente, al 2° comma, che «la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento». Nel contempo, l'art. 113 stabilisce che «contro gli atti della Pubblica Amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa», ponendo al 2° comma un insuperabile sbarramento, secondo cui «tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti».

Orbene, è di tutta evidenza che quando l'art. 24 riconosce l'invulnerabilità del diritto alla difesa in giudizio dei propri diritti ed interessi legittimi a «tutti», entro tale complessivo ambito soggettivo non possono non essere ricompresi amministrazioni, enti pubblici ed enti a prevalente partecipazione pubblica, il cui sostituto processuale «naturale» è *ope legis* rappresentato dal competente procuratore regionale o generale della Corte dei conti (ordinanza n. 309/09 di questa sezione Giurisdizionale).

Precludendo alla P.A. la possibilità di ottenere tutela giurisdizionale - per il tramite del procuratore contabile - in tutti i casi in cui essa abbia subito lesione della propria immagine per effetto della condotta tenuta da un pubblico amministratore o comunque ove la lesione medesima sia derivata da un comportamento caratterizzato da grave colposità oppure rientri in ipotesi delittuosa diversa da alcuna di quelle disciplinate nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale (cc.dd. Delitti contro la pubblica amministrazione), si ottiene un pregiudizio irreparabile della possibilità stessa di un esame nel merito della medesima domanda di tutela giurisdizionale, cioè la vanificazione di essa.

Una disciplina siffatta, in quanto potenzialmente lesiva del diritto alla tutela giurisdizionale e comunque tale da incidere sulla sua effettività, è incompatibile con un principio fondamentale dell'ordinamento, il quale riconosce bensì la esistenza di una pluralità di azioni risarcitorie, e la riconosce affinché venga assicurata, sulla base di distinte tipologie di danno, una più adeguata risposta alla domanda di giustizia, e non già affinché sia compromessa la possibilità stessa che a tale domanda venga data risposta.

L'effetto lesivo del principio costituzionale recato dall'art. 24, contenuto nel comma 30-ter di cui si controverte, va visto in correlazione all'altro, contenuto nell'art. 113 Cost., precedentemente richiamato, poiché il suo mantenimento in vita nell'attuale formulazione recherebbe un ulteriore effetto gravemente distorsivo, consistente nel precludere alla P.A. di ottenere compiuta tutela dell'integrità del proprio decoro, a fronte della possibilità, priva di limitazioni, riconosciuta a tutti gli altri soggetti dell'ordinamento di agire contro qualsiasi atto della Pubblica Amministrazione per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi.

8. — Tutte le considerazioni che precedono inducono il Collegio a investire la Corte costituzionale per una pronuncia risolutrice dei dubbi di costituzionalità insorti in ordine all'art. 17 comma 30-ter delle legge 3 agosto 2009 n. 102 di conversione del decreto-legge 1° luglio 2009 n. 78, modificata dall'art. 1, primo comma, lett. c del decreto-legge 3 agosto 2009 n. 103, convertito nella legge 3 ottobre 2009 n. 141, limitatamente ai periodi secondo e terzo, in riferimento agli articoli, 3, 103, 24 e 113 della Costituzione, sospendendo contestualmente la decisione nel merito del giudizio per quel che concerne la domanda risarcitoria del danno all'immagine della Regione Campania.



P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23, commi primo e terzo, della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Sospende la decisione nel merito n. 58231 per quel che concerne la domanda risarcitoria del danno all'immagine della Regione Campania;

Sollewa in quanto ritenuta rilevante ai fini del decidere e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 30ter, del decreto legge 1 luglio 2009 n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 3, del decreto legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141, periodi secondo e terzo e quarto, con riferimento agli articoli 3, 24, 113 e 103 della Costituzione;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone la notifica dell'ordinanza ai convenuti, al Pubblico ministero e al Presidente del Consiglio dei ministri;

Dispone la comunicazione dell'ordinanza ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati.

Spese riservate al merito.

Così deciso in Napoli, nelle camere di consiglio dei giorni 1° ottobre 2009 e 12 novembre 2009.

Il Presidente: GUSTAPANE

10C0079

N. 28

Ordinanza dell'11 dicembre 2009 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Calia Maddalena contro Ufficio elettorale nazionale presso la Corte suprema di cassazione ed altri

Elezioni - Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia - Sistema elettorale - Attribuzione alla lista, sia singola sia formata da liste collegate, nelle varie circoscrizioni, di tanti seggi quante volte il rispettivo quoziente elettorale di lista risulti contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale della lista - Previsione che i seggi che rimangono ancora da attribuire siano assegnati, rispettivamente, nelle circoscrizioni per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle circoscrizioni nelle quali si è ottenuta la maggiore cifra elettorale circoscrizionale - Rispetto del numero dei seggi preventivamente attribuito alle singole circoscrizioni in relazione alla popolazione residente - Mancata previsione - Contrasto con il principio di rappresentanza territoriale dei popoli, sancito dal diritto comunitario (CEDU) - Violazione del principio di sovranità popolare - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e ingiustificata disparità di trattamento tra elettori - Violazione del principio di uguaglianza del voto - Lesione del diritto di associazione in partiti dei cittadini e del diritto di elettorato passivo.

- Legge 24 gennaio 1979, n. 18, art. 21, comma 1, n. 3.
- Costituzione, artt. 1, 3, 10, 11, 48, 49, 51, 97 e 117, primo comma, in relazione agli artt. 10, 11, 39 e 40 della Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 6764 del 2009, proposto da: Maddalena Calia, rappresentata e difesa dagli avv. Andrea Manzi ed Antonello Rossi, con domicilio eletto presso lo stesso Andrea Manzi in Roma, via F. Confalonieri n. 5;

Contro Ufficio elettorale nazionale per il Parlamento europeo presso la Corte suprema di cassazione - Anno 2009, Ministero dell'interno, rappresentata e difeso dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi n. 12; Regione Sicilia; Regione Sardegna, rappresentata e difesa dall'avv. Graziano Campus, con domicilio eletto presso lo stesso Graziano Campus in Roma, via Lucullo n. 24;



Nei confronti di Oreste Rossi, Iva Zanocchi, Giovanni Conino, Michele Amino; Roberto Gualtieri, rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo Cerulli Irelli, con domicilio eletto presso lo stesso Vincenzo Cerulli Irelli in Roma, via Dora n. 1; Salvatore Caronna, rappresentato e difeso dagli avv. Giuseppe Morbidelli, Paolo Trombetti, con domicilio eletto presso lo stesso Giuseppe Morbidelli in Roma, via Carducci n. 4; Salvatore Caronna, rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Trombetti, con domicilio eletto presso Giuseppe Morbidelli in Roma, via Carducci n. 4; per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia, del verbale dell'Ufficio elettorale nazionale presso la Corte suprema di cassazione del 26 giugno 2009, nella parte in cui dopo aver respinto l'istanza presentata dall'on. Gargani ed altri, si è provveduto all'assegnazione dei seggi per il rinnovo dei rappresentanti al Parlamento europeo - Annullamento verbali di vari uffici territoriali circoscrizionali.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Sardegna;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roberto Gualtieri;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Salvatore Caronna;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 ottobre 2009 il dott. Raffaello Sestini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO

Con il ricorso indicato in epigrafe, l'istante censurava le operazioni ed i risultati elettorali - come sopra specificato - contestando l'illegittimità della asserita distorsione verificatasi in applicazione dell'art. 21 della legge n. 18 del 1979, in occasione delle ultime elezioni europee dello scorso 6 e 7 giugno, con contrazione dei rappresentanti assegnati alle circoscrizioni territoriali dell'Italia meridionale (15 al posto di 18) e delle Isole (6 al posto di 8) e trasferimento degli stessi alle altre circoscrizioni.

L'assunto di parte istante si fonda sull'affermazione del valore del principio di proporzionalità dei popoli, quale criterio per l'attribuzione dei seggi, nell'ambito delle elezioni al Parlamento europeo, ai sensi dell'art. 189 del Trattato CE, cui corrisponderebbe l'art. 2 della legge n. 18 del 1979 (come modificata con la legge n. 78 del 2004 e dalla legge n. 10 del 2009) in forza del quale, a fronte dell'unico collegio nazionale, i seggi sono ripartiti su base territoriale - circoscrizionale. Con tale norma il legislatore nazionale avrebbe accolto l'indicazione contenuta nella Decisione del Consiglio europeo n. 76/787, con cui la Comunità dispone che «in funzione delle loro specificità nazionali, gli Stati membri possono costituire circoscrizioni elettorali per le elezioni al Parlamento europeo». Pertanto, censurava la mancata disapplicazione dell'art. 21, della medesima legge n. 18, che - secondo l'impostazione attorea - si porrebbe in contrasto con l'art. 2 della predetta disposizione, laddove prevede un sistema di assegnazione dei seggi alle liste in dipendenza al numero dei votanti nelle singole circoscrizioni, a scapito, dunque, della cifra determinata a monte ai sensi del predetto art. 2, 1. n. 18 cit. Parte ricorrente, proponeva, alternativamente, peraltro, una lettura dell'art. 21 cit. coordinata con l'art. 83, comma 1, n. 8, d.P.R. n. 361 del 1957 - che prevede un correttivo in sede applicativa, asseritamente idoneo a salvaguardare il principio di proporzionalità territoriale, in ragione del rinvio contenuto nella stessa legge n. 18 del 1979 (art. 51) alla disciplina per l'elezione della Camera dei deputati.

Con separati ed argomentati motivi di ricorso, l'istante denunciava, pertanto, i seguenti profili:

violazione della normativa comunitaria (art. 189 Trattato, artt. 1-2-7 Decisione CE-EURATOM 29 settembre 1976) e del principio di rappresentanza territoriale, nonché dell'art. 2, legge n. 18 del 1979 in relazione al d.P.R. 1° aprile 2009;

violazione della normativa comunitaria citata, del principio di rappresentanza territoriale, delle norme menzionate ed illegittimità costituzionale degli articoli 21 e 22, 1. n. 18 del 1979 per contrasto con gli articoli 3, 10, 11, 48, 51, 56, 97 Cost., del principio di proporzionalità della rappresentanza rispetto al numero degli abitanti, affermato dalla disciplina comunitaria, dagli articoli 56 e 57 cost. ed, infine, dall'art. 2, legge n. 18 del 1979 (quale norma generale prevalente);

illegittimità costituzionale per violazione del principio di proporzionalità affermato dalla disciplina comunitaria, dagli articoli 56 e 57 Cost., dall'art. 2, legge n. 18/1979;



illegittimità costituzionale per violazione degli art. 2 e 3 Cost.; violazione degli art. 10 e 11, CEDU;
violazione del principio di rappresentanza delle singole nazioni nel Parlamento europeo in ragione degli abitanti e non degli elettori e tanto meno dei votanti;
violazione del principio del giusto procedimento di legge ed illegittimità costituzionale degli art. 21 e 22 della legge n. 18/1979, per il modo in cui regolano il procedimento per l'assegnazione dei seggi;
incostituzionalità della stessa norma per violazione degli art. 2, 3 e 51 della Costituzione;
ulteriore illegittimità costituzionale dell'art. 21, legge n. 18/1979 in relazione agli art. 2, 3 e 51 Cost.;
ulteriore illegittimità della decisione dell'Ufficio nazionale del 26 giugno 2009 e dei consequenziali verbali circoscrizionali di proclamazione degli eletti.

Pertanto, l'istante chiedeva la correzione dei verbali dell'Ufficio centrale nazionale e degli uffici circoscrizionali e la propria conseguente elezione come parlamentare europeo, previa disapplicazione dell'art. 21, legge n. 18 del 1979, per contrasto con la decisione CE EURATOM (art. 1, 2, 7) e gli art. 189 e 190 del Trattato; in subordine, chiedeva la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Si costituivano le amministrazioni statali intimate con l'Avvocatura dello Stato, ed inoltre la Regione Sardegna, l'on. Caronna e l'on. Gualtieri, quali controinteressati, contestando l'eccepite contrasto tra la legge n. 18 del 1979 e la normativa comunitaria, poiché quest'ultima non imporrebbe il criterio proporzionale territoriale. Esponevano, anche, il mancato contrasto tra l'art. 2 e l'art. 21, in quanto il secondo conterrebbe il disposto tecnico del principio previsto all'art. 2. Ulteriormente affermavano l'inconferenza del riferimento all'art. 190 del Trattato ed al principio di «proporzionalità degressiva», quale parametro cui commisurare la legittimità della legge n. 18 del 1979 e l'esclusività dell'art. 2 della decisione CE-EURATOM 76/787 quale normativa sovraordinata di riferimento per la legge italiana sul procedimento elettorale per il Parlamento europeo.

La causa ad esito della discussione era trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. — Osserva il Collegio che, ai fini della decisione, deve preliminarmente essere esaminato il complesso quadro normativo che regola la materia all'esame e deve porsi l'attenzione sulla prospettata questione di legittimità costituzionale, avanzata da parte ricorrente, in riferimento agli artt. 21 e 22 della legge n. 18 del 1979. L'art. 21 della legge n. 18 del 1979 affida il computo complessivo dei voti ed il riparto dei seggi al seguente schema.

L'Ufficio elettorale nazionale, compiuto lo scrutinio, riceve gli estratti dei verbali di tutti e cinque gli Uffici elettorali circoscrizionali costituiti presso le corrispondenti circoscrizioni; sulla base di tali atti, procede:

a determinare la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista (data dalla somma dei voti validi conseguiti da ciascuna lista su tutto il territorio) (comma 1, n. 1), le liste che hanno superato la soglia del 4 % dei voti validi e che sono dunque ammesse al riparto dei voti (comma 1, n. 1 *bis*);

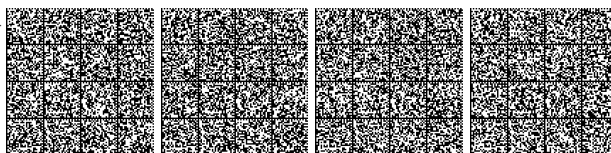
a dividere la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista per il numero totale dei seggi da attribuire, ottenendo il quoziente elettorale nazionale (comma 1, n. 2) ed a determinare il numero dei seggi in base a quante volte il quoziente elettorale nazionale rientra nella cifra elettorale nazionale di lista;

a dividere la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista per il quoziente elettorale nazionale e ad attribuire ad ogni lista tanti seggi quante volte il quoziente elettorale di lista risulti contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista (comma 1, n. 3);

infine, ad attribuire i seggi che eventualmente rimangono da assegnare alle liste per le quali le divisioni hanno dato maggiori resti (comma 1, n. 3).

Pertanto pur essendo disposta, in forza della legge, la costituzione di cinque circoscrizioni, per ognuna delle quali è predefinito un numero di seggi da assegnare (art. 2), l'effettiva ripartizione dei seggi avviene sulla base di un computo dei suffragi, che, di fatto, assegna alla singola circoscrizione un numero di seggi direttamente correlato all'affluenza al voto che lì si registra e non in modo proporzionale sulla base dei seggi già assegnati alle singole circoscrizioni. Infatti, tanto maggiori sono i voti espressi alle liste nella singola circoscrizione, tanto più alto è il rapporto tra la cifra circoscrizionale di lista ed il quoziente nazionale elettorale di lista e, dunque, il numero di seggi conseguiti.

L'applicazione di siffatto meccanismo ha inevitabilmente determinato la sottrazione di seggi dalle circoscrizioni a più bassa partecipazione elettorale (nella specie, le meridionali e le insulari) a favore di quelle a più alta percentuale di votanti (quelle settentrionali).



Va precisato che, dunque, dalla applicazione del meccanismo come letteralmente previsto dalla disposizione - in particolare, per quanto rileva, l'art. 21, comma 1, n. 3 - discendono gli effetti definiti - dalla parte ricorrente - come distorsivi ed oggetto di impugnazione, che vanno, peraltro, inquadrati nel più ampio quadro normativo nazionale e comunitario.

2. — In primo luogo, pertanto, va rilevato che la ricostruzione del quadro normativo della materia che è oggetto del gravame non può prescindere dal richiamo ai precetti sovranazionali.

Così deve farsi riferimento all'art. 189 del Trattato CE che ha stabilito che «Il Parlamento europeo è composto dai rappresentanti dei popoli degli stati riuniti nella Comunità». Ne deriva che, espressamente, la norma del Trattato prevede la necessità di garantire un'appropriata rappresentanza dei popoli degli Stati membri. A propria volta, la decisione del Consiglio 76/787/CECA/CEE/EURATOM del 20 settembre 76, stabilisce all'art. 189, che «Il Parlamento europeo, composto da rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità, esercita poteri che gli sono attribuiti dal presente Trattato» e prevede, all'art. 190, che «I rappresentanti al Parlamento europeo, dei popoli degli stati riuniti nella Comunità sono eletti a suffragio universale diretto. Il numero dei rappresentanti eletti in ogni Stato membro è fissato come segue: "... il numero dei rappresentanti eletti in ciascuno Stato membro deve garantire un'adeguata rappresentanza dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità.».

La materia elettorale europea è stata disciplinata a livello nazionale con la legge n. 18 del 1979 che, nelle disposizioni generali, prevede all'art. 1 che «i membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia sono eletti a suffragio universale con voto diretto, libero e segreto attribuito a liste di candidati concorrenti. L'assegnazione dei seggi tra le liste concorrenti è effettuata in ragione proporzionale, con le modalità previste dai successivi articoli 21 e 22», e all'art. 2 prevede che «Le circoscrizioni elettorali ed i loro capoluoghi sono stabiliti nella tabella A. Il complesso delle circoscrizioni elettorali forma il collegio unico nazionale. L'assegnazione del numero dei seggi alle singole circoscrizioni, di cui alla tabella A, è effettuata, sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto centrale di statistica, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, da emanarsi contemporaneamente al decreto di convocazione dei comizi. La ripartizione dei seggi di cui al precedente comma si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica per il numero dei membri spettante all'Italia e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti».

Il popolo, come dato evincere dai principi fondamentali dell'Unione Europea, rappresenta il complesso degli individui che possiede lo «status» di cittadino di un determinato Stato, ma, altresì il concetto presuppone condivisione di valori, credenze ed identità del gruppo. Pertanto, in disparte l'identificabilità di un concetto giuridico di «popolo europeo», la partecipazione dei popoli dei singoli Stati membri al processo decisionale della Comunità, attraverso i propri rappresentanti, costituisce lo strumento primo per avviare e sviluppare il processo di integrazione. Alla luce di siffatte considerazioni il principio di proporzionalità, che - proprio nel suo originario significato matematico - rappresenta la relazione lineare tra le diverse quantità costituite dai popoli dei differenti Stati e la rappresentanza proporzionale, è - dunque - criterio idoneo a garantire la democraticità (nel senso della rappresentanza dei popoli) delle elezioni europee. In tale contesto, va collocata la citata decisione del Consiglio europeo 76/787 del 26 settembre 1976, che stabilisce il principio comunitario della proporzionalità per il riparto dei voti, con la facoltà per gli Stati membri di costituire circoscrizioni elettorali per elezioni al Parlamento europeo, nel rispetto del predetto principio.

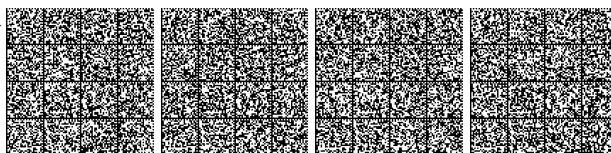
Il principio proporzionale assume distinti significati che possono essere così individuati:

la rappresentanza territoriale proporzionale (ai sensi degli artt. 1 e 2 della Decisione CE EURATOM);

la proporzionalità politica.

Tali due significati trovano la loro «ratio» - come detto - nella necessità di assicurare la rappresentanza ai popoli (rinvenibile dai dati numerici della popolazione) ed, altresì, la garanzia del principio democratico attraverso la tutela delle minoranze esistenti nella comunità, anche mediante una ripartizione dei seggi disponibili sul territorio. Ad una lettura delle disposizioni comunitarie, dunque, non appare in alcun modo scindibile il momento del riparto dei seggi da quello dell'assegnazione dei voti, che deve necessariamente seguire un metodo coerente al fine di realizzare il principio esposto dalle disposizioni richiamate. Ma, altresì, deve evidenziarsi il principio comunitario (art. 190 del Trattato istitutivo della Comunità Europea 25 marzo 1957), della necessità di rispettare la «proporzionalità degressiva», in base alla quale il numero degli eletti in ciascuna ripartizione territoriale deve garantire un'adeguata rappresentanza della popolazione nella corrispondente circoscrizione.

La Risoluzione P6TA20070429, con cui il Parlamento europeo ha effettuato il riparto dei seggi tra gli Stati, ha chiarito che per «proporzionalità degressiva» si intende «il criterio per garantire che il rapporto tra la popolazione e il numero di seggi di ciascuno Stato membro vari in funzione della rispettiva popolazione, in modo che ciascun deputato



di uno Stato membro più popolato rappresenti più cittadini rispetto a ciascun deputato di uno Stato membro meno popolato o viceversa, ma anche che nessuno Stato membro meno popolato abbia più seggi di uno Stato più popolato».

Tale principio è stato anche ribadito, da ultimo, - nel Trattato di Lisbona del 2 agosto 2008 (art. 9).

Orbene, l' adeguamento ai principi dettati in sede comunitaria era assolto dal legislatore nazionale, proprio attraverso la nuova formulazione dell' art. 2, legge n. 18 del 1979, laddove si recepiva l' indicazione comunitaria, adeguando il metodo del riparto dei seggi a quanto disposto dalla Costituzione per le elezioni politiche (art. 56 comma 4°) e prevedendo - dunque - un sistema di ripartizione dei seggi sulla base della popolazione individuata in ragione del criterio demografico. Sul punto, vale la lettura delle discussioni parlamentari in cui è evidente la volontà di ripartire i seggi in ragione proporzionale della popolazione di ogni circoscrizione, attraverso un meccanismo identico a quanto previsto per le elezioni politiche (*cf.*: atti parlamentari - Camera dei deputati A.C. n. 1427, disegno di legge presentato il 15 marzo 1984). Peraltro, il rinvio operato dalla legge (art. 5 1. n. 18 *cit.*), per quanto non previsto, alle disposizioni per le elezioni politiche nazionali, conferma l' intenzione espressa di voler uniformare i principi di rappresentanza.

Con l' emanazione del d.P.R. 1 aprile 2009, in attuazione ai principi di cui dell' art. 2 legge n. 18, si è stabilita, in base alla popolazione del censimento generale del 21 ottobre 2001, fra le circoscrizioni elettorali, in cui è suddiviso il territorio italiano, la seguente ripartizione dei seggi:

Italia Nord - occidentale: n. 19 seggi;

Italia Nord - orientale: n. 13 seggi;

Italia centrale: n. 14 seggi;

Italia meridionale: n. 18 seggi;

Italia insulare: n. 8 seggi.

La ripartizione dei seggi alle varie circoscrizioni si effettua - dunque - dividendo il numero degli abitanti della Repubblica per il numero dei rappresentanti spettante all' Italia e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti e dei più alti resti.

Il risultato elettorale derivato, al contrario, dall' applicazione dell' art. 21 (comma 1, n. 3) della legge di riferimento, ha determinato un deficit di rappresentanza, nell' odierna tornata elettorale, per cittadini delle circoscrizioni del Sud e delle Isole, che hanno visto la diminuzione di 3 e 2 rappresentanti rispettivamente (con la conseguente mancata elezione del ricorrente) in ragione della ripartizione dei voti sulla base di altro e discordante criterio (di cui all' art. 21 riferito al numero dei cittadini che hanno esercitato il diritto di voto.

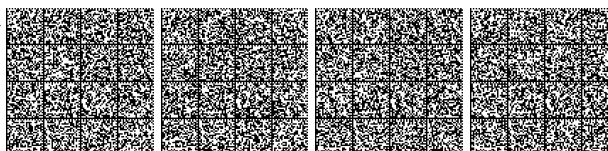
Infatti, l' Ufficio elettorale, in applicazione dell' art. 21, non ha tenuto conto, nella distribuzione dei seggi, del numero dei seggi determinati per ciascuna circoscrizione territoriale in base alla popolazione residente ed ha attribuito, da un lato, i seggi alle liste sulla base del dato numerico riscontrato in forza della cifra elettorale circoscrizionale, e dall' altro, i seggi rimasti, alle circoscrizioni nelle quali si è avuta la maggiore cifra elettorale circoscrizionale. È stato determinato, pertanto, uno spostamento dei seggi - in dipendenza dei voti espressi - rispetto a quanto ripartito per le circoscrizioni.

Tale differente criterio ancora il risultato non al principio di rappresentanza dei popoli, sancito dal diritto comunitario, ma ad un criterio premiante dell' effettivo esercizio del diritto di voto, ovvero alla matura consapevolezza dei diritti e dei doveri dipendenti dallo *status* di cittadino; in tal modo, contrasta con i principi posti a fondamento delle elezioni politiche nazionali. Conseguentemente deve escludersi la possibilità di una lettura evolutiva dell' art. 21 in esame che lo renda compatibile con la norma contenuta nel menzionato art. 2, come novellato dall' intervento del legislatore con la legge n. 10 del 2009.

3. — Orbene, sulla base delle predette considerazioni si evidenzia allora la rilevanza, ai fini della decisione della causa, della questione di legittimità costituzionale prospettata in via subordinata dalla ricorrente, in relazione agli artt. 21 e 22 1. n. 18 del 1979, per contrasto con gli artt. 3, 10, 11, 48, 51, 56, 97 Cost., poiché l' applicazione evidenziata dei meccanismi imposti dall' art. 21 nell' attribuzione dei seggi risulta contrastare non solo con i principi indicati dall' art. 2 citato, ma anche con le menzionate disposizioni costituzionali.

4. — Occorre, quindi, chiarire, che la questione sollevata deve essere incentrata specificamente con riguardo alla disposizione contenuta nell' art. 21, comma 1, n. 3, nella parte in cui descrive il metodo di calcolo dei seggi da attribuire ad ogni singola lista in ciascuna circoscrizione, nonché le modalità di distribuzione dei resti. Mentre il successivo art. 22 non rileva, poiché non contiene la disciplina contestata, ma un rinvio alla norma precedente.

5. — E, dunque, opportuno un secondo chiarimento preliminare, concernente il profilo di legittimità sottoposto alla Corte costituzionale, che riguarda in primo luogo e in via diretta, non la compatibilità della norma in esame con il diritto dell' Unione europea, bensì la sua possibile violazione della nostra Carta costituzionale per quanto concerne il procedimento relativo allo svolgimento delle operazioni elettorali, rimesse al legislatore nazionale alla stregua del noto



criterio di sussidiarietà. Sotto tale ultimo profilo, risulta poi, confermata la rilevanza della questione, atteso che una eventuale pronuncia di incostituzionalità della Corte costituzionale imporrebbe di decidere la posizione del ricorrente, ancora non definitiva, in ragione del giudizio in corso, alla stregua della nuova disciplina che ne risulterebbe.

Come è noto la Costituzione italiana non prevede alcuna disposizione in materia di sistema elettorale strettamente inteso, limitandosi a sancire, all' art. 48, che «il voto è personale ed eguale, libero e segreto» e a prescrivere, all' art. 56, il suffragio universale e diretto per l' elezione della Camera dei deputati. Ne discende che «il principio di eguaglianza non si estende al risultato concreto della manifestazione di volontà dell' elettore. Risultato che dipende, invece, dal sistema che il legislatore ordinario - non avendo la Costituzione disposto al riguardo - ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni elettorali» (Corte cost., sent. n. 43 del 1961); d' altronde, «la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali» - che costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta del legislatore - è, comunque, censurabile in sede di giudizio di costituzionalità «quando risulta manifestamente irragionevole» (Corte cost., ord. n. 260 del 2002).

6. — Deve, pertanto, procedersi all' esame della questione di legittimità costituzionale - prospettata, che il Collegio ritiene non manifestamente infondata, con riguardo alla disposizione contenuta nell' art. 21 comma 1, n. 3 legge n. 18 cit., *in parte qua*, come sopra precisato, passando in rassegna le singole disposizioni costituzionali di riferimento.

7. — Sotto il profilo della ingiustificata ed irragionevole disparità di trattamento tra elettori, viene, dunque, in rilievo l' art. 3 della Costituzione, poiché le disposizioni contenute nell' art. 21, comma 1 della legge n. 18 appaiono sospette di intrinseca irragionevolezza o irrazionalità - apprezzabile in sede di legittimità costituzionale secondo il costante insegnamento della Corte Costituzionale, per la prospettata contraddittorietà della medesima legge con l' intenzione del legislatore quale risultante dai lavori parlamentari preparatori della norma e dal tenore del citato art. 2.

Infatti, in un sistema quale quello attuale per le elezioni al Parlamento europeo, il principio di eguaglianza del voto, connesso a quello delle sovranità popolare, sembra alterato dalla diminuzione dei seggi assegnati alle circoscrizioni, in forza del meccanismo previsto dall' art. 21, comma 1, n. 3. Inoltre, non assegnare, all' interno delle cinque circoscrizioni previste, il numero dei seggi determinati in base al calcolo demografico voluto dalla legge, non solo sembra comportare la violazione del principio comunitario di rappresentatività territoriale, ma anche violare il principio di uguaglianza, consentendo ad una o più liste, di conseguenza, all' interno delle circoscrizioni in cui vi è stata una maggiore affluenza di elettori, di ottenere più seggi, alterando il numero di quelli assegnati alle medesime circoscrizioni, a scapito dei candidati che concorrono nelle circoscrizioni con minore affluenza di votanti. In altri termini, a parità di condizioni verrebbero trattati in maniera diversa i cittadini che risiedono in una determinata circoscrizione elettorale.

Ma l' eguaglianza del voto che la persona è chiamata ad esprimere nell' elezione di organi politici è il riflesso dell' eguale dignità di tutti i cittadini e rappresenta una particolare applicazione del principio fondamentale di eguaglianza sancito dall' art. 3 Cost.

8. — Si deve prospettare, altresì, per i motivi richiamati sopra, la violazione del principio di buon andamento ed imparzialità di cui all' art. 97 Cost., poiché il legislatore nazionale, nell' emanare la norma contenuta nel predetto articolo 2, legge n. 18 del 1979, ha accolto -coerentemente a quanto disposto dall' art. 11 e dal novellato art. 117, comma 1 della Costituzione- l' indicazione del legislatore comunitario, in ordine alla facoltà di auto-vincolarsi ad un sistema di ripartizione territoriale - per circoscrizione - dei seggi. Al contrario, l' art. 21, nella parte indicata, che contrasta con il principio rinvenuto - nell' art. 2, ancora il risultato elettorale e la proclamazione degli eletti ad un sistema premiante delle circoscrizioni in cui la popolazione, per così dire, si è dimostrata politicamente e civicamente più matura, rispondendo maggiormente con la presenza alle urne. Tale diverso criterio non sembra trovare una sua “*ratio*” nell' Ordinamento.

Peraltro, non può non accennarsi - a conferma delle perplessità fomite alla norma in esame - ad un ulteriore profilo di irragionevolezza ed ingiustizia dell' art. 21, legge n. 18 del 1979, come sostituito dalla legge n. 10 del 2009. Infatti la novella legislativa del 2009, pur essendo il territorio nazionale suddiviso in più collegi territoriali, richiede il raggiungimento, da parte di ciascuna lista, di un rigido *quorum* minimo complessivo nazionale, per poi ripartire i seggi nuovamente su base territoriale, però in relazione alla cifra elettorale nazionale dei soli partiti che hanno superato la soglia di sbarramento. Questi ultimi, così, si vedono attribuire, in sede di computo dei resti eccedenti, il *quorum* elettorale intero, con riferimento a ciascun collegio territoriale, e quindi ulteriori europarlamentari sulla base di cifre elettorali anche più modeste rispetto a quelle riportate dalle liste che non hanno raggiunto la soglia di sbarramento del 4%: liste che vengono quindi escluse anche dal predetto riparto dei resti, creando, oltre alle evidenziate alterazioni dell' iniziale ripartizione dei seggi fra i previsti collegi territoriali, una irragionevole carenza di rappresentanza della volontà politica espressa da molti elettori.



9 — Ancora, per quanto esposto, vengono in rilievo gli artt. 10 e 11 della Costituzione, che indicano il modo in cui la Repubblica si mette in relazione con la Comunità internazionale, imponendo il rispetto dei trattati internazionali e della normativa e dei principi comunitari ed accettando la limitazione della propria sovranità. In particolare, va precisato che l' art. 11 Cost., che, secondo la più consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, costituisce la base giuridica dell' adesione dell' Italia all' Unione Europea, prevede che «L' Italia' (...) consente, in condizione di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia, fra le Nazioni». Lo stesso tenore della norma richiama alla mente l' art. 1 Cost., secondo cui «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione», risultandone confermata la necessità, comunque rinvenibile dal complessivo sistema giuridico, che anche l' esercizio delle procedure nazionali relative all' attribuzione di profili di sovranità all' Unione europea, quali l' elezione degli europarlamentari, avvenga in conformità al principio democratico così come disciplinato dalla nostra Costituzione, in modo analogo a quanto accade per l' esercizio della sovranità popolare in ambito nazionale mediante le elezioni politiche, partecipando quindi i due momenti (elezioni nazionali ed al Parlamento europeo) alla medesima esigenza di rispetto dei principi costituzionali che disciplinano l' esercizio della t sovranità popolare ai sensi del richiamato art. 1 Cost. Altresi, la decisione del Consiglio 20 settembre 1976 n. 76/787, immediatamente applicabile nel nostro Paese, impone, agli artt. 1, 2 e 7, agli Stati membri la salvaguardia alla rappresentanza anche con riferimento alle norme che regolano il procedimento elettorale.

Va aggiunto che, seppure la Decisione 76/787 lascia agli Stati la facoltà di scegliere il sistema del riparto per circoscrizione dei seggi, definendo l' ambito discrezionale di esercizio della potestà normativa, il sistema della ripartizione tenitoriale, seppur non obbligatorio secondo le previsioni comunitarie, risponde alle esigenze di proporzionalità e di rappresentatività della popolazione, alla luce dei principi evidenziati. Sicché la facoltà assegnata al legislatore nazionale, nell' ambito della propria potestà, non può comportare la previsione di un meccanismo contrastante, ma semmai alternativo ed equivalente nel perseguimento dello scopo. Pertanto, una volta che lo Stato abbia eletto una via, appare che esso si sia auto-vincolato, senza che possa rimanere altro spazio per un sistema incoerente, quanto al criterio di assegnazione dei seggi medesimi.

10. — Ancora vengono in rilievo le norme della Costituzione che affermano il criterio della rappresentatività della popolazione, quale derivazione del più alto principio democratico - artt. 48 e 51 cost. -, ciò specificamente in quanto il legislatore nazionale ha fatto rinvio, per la disciplina delle elezioni europee, in conformità ai citati artt. 1 e 11 Cost., alla normativa in materia di elezioni politiche. In forza dei principi costituzionali richiamati, la disciplina dettata dalla legge ordinaria per il sistema elettorale deve essere, pertanto, coerente e non contraddittoria rispetto al ruolo attribuito dall' ordinamento costituzionale all' assemblea rappresentativa che viene in tal modo eletta.

Infatti, ai sensi dell' art. 48 Cost., tramite il voto (uguale, libero e segreto), ciascun componente del corpo elettorale (organo del Popolo) può partecipare agli strumenti di democrazia diretta e rappresentativa. Per quanto attiene all' ambito nazionale, dunque, la nostra Costituzione delinea uno Stato di diritto democratico (art. 49), caratterizzato da una forma di governo parlamentare, ovvero, in cui le Camere sono elette direttamente dal popolo e lo rappresentano e, quindi, adottano le leggi e accordano la fiducia all' Esecutivo, operando secondo le previste maggioranze (art. 64 Cost). Esse, dunque, operano secondo un rapporto di rappresentanza diretta del Popolo, mediante lo strumento del corpo elettorale, in quanto ciascun parlamentare «rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato» (art. 67 Cost), anche mediante il potere di iniziativa legislativa, di proposizione di mozioni, d' inchiesta (art. 82 Cost) e di sindacato ispettivo (mozioni, interrogazioni, interpellanze, ...), che valorizzano la funzione autonomamente e personalmente svolta da ogni rappresentante democraticamente eletto alle Camere - secondo le pregresse considerazioni. La nostra Costituzione, peraltro, è pervasa dal principio della sovranità popolare, come emerge dalla ricognizione delle norme che ne stabiliscono i modi di esercizio - oltre ai menzionati articoli: «tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» (art. 49 Cost); possono, inoltre, partecipare a sindacati (art. 39), associazioni e comitati (artt. 2 e 18), impegnarsi direttamente nel sociale (alla stregua del principio di sussidiarietà di cui all' art. 118) ed hanno il diritto di manifestare il proprio pensiero, informare ed essere informati (art. 21). Tali principi trovano; ancora, conferma nell' “*acquis communautaire*” di cui sono espressione gli artt. 10, 11, 39 e 40 della CEDU - i quali non possono che costruire anche fondamento della necessità di rappresentanza delle popolazioni nel Parlamento europeo.

11. — I predetti articoli della Convenzione, sanciscono, infatti, il diritto di ciascun individuo di manifestare le proprie convinzioni e di godere dell' elettorato attivo e passivo per il Parlamento europeo. Tale diritto deve ritenersi strettamente connesso a quelli tutelati dagli articoli che, nella Carta Costituzionale, affermano la regola democratica secondo il principio di eguaglianza di cui all' art. 3 Cost. La Corte Costituzionale, con le sentenze nn. 348 e 349 del 2007 ha evidenziato la particolare «rilevanza delle norme della Convenzione, in considerazione del contenuto della medesima, tradottosi nell' intento di garantire, soprattutto mediante lo strumento interpretativo, la tendenziale coincidenza ed integrazione delle garanzie stabilite dalla CEDU e dalla Costituzione, che il legislatore ordinario è tenuto a rispettare e realizzare».



È, dunque, alla luce di quanto evidenziato proprio dalle citate pronunzie della Corte costituzionale che assume rilievo il nuovo testo dell' art. 117, comma 1, Cost.; infatti, il parametro costituzionale ribadisce l' obbligo - già anticipato dall' art. 10 cost. - del legislatore ordinario di rispettare le norme contenute negli accordi internazionali, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma della CEDU e, dunque, con gli obblighi internazionali di cui agli artt. 10 e 117, comma 1 - viola perciò lo stesso parametro.

Ne consegue che va sollevata d' ufficio la questione di legittimità costituzionale, con riferimento anche all' art. 117, comma 1, cost. - unitamente a quanto già rilevato con riguardo agli artt. 10 e 11 cost. - dell' art. 21, *in parte qua*, per violazione - secondo quanto già evidenziato - dei principi che trovano fondamento negli artt. 10, 11, 39 e 40 della CEDU.

12. — Deve considerarsi, ulteriormente che il criterio di rappresentanza proporzionale territoriale costituisce espressione del principio di rappresentatività del cittadino nelle istituzioni, di cui agli artt. 56 e 57 Cost.

In questo senso il richiamato art. 2 della legge n. 18 è simmetrico agli artt. 56 e 57 della Costituzione.

Da quanto sin qui menzionato, emerge che l' art. 21 della legge n. 18 sembra porsi in conflitto con i predetti precetti costituzionali finendo per sacrificare la rappresentatività territoriale, principio che deve al contrario essere salvaguardato indipendentemente dalle modalità di assegnazione, in concreto, dei seggi alle liste.

Per quanto sin qui esposto, non definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, deve essere dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell' art. 21, comma 1, n. 3, legge n. 18 del 1979, nella parte in cui dispone che -l' Ufficio elettorale «Attribuisce, poi, alla lista, sia essa singola sia formata da liste collegate a norma dell' articolo 12, nelle varie circoscrizioni, tanti seggi quante volte il rispettivo quoziente elettorale di lista risulti contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale della lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono assegnati, rispettivamente, nelle circoscrizioni per le quali ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle circoscrizioni nelle quali si è ottenuta la maggiore cifra elettorale circoscrizionale», senza rispettare il numero dei seggi preventivamente attribuito alle singole circoscrizioni, ai sensi dell' art. 2, legge n. 18, specificatamente con riferimento agli artt. 1, 3 e 97, 10, 11 e 117, 48, 49 e 51 Cost.; pertanto, deve disporsi la sospensione del presente giudizio e l' immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Deve ordinarsi, altresì, che a cura della segreteria della sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del senato della Repubblica.

Rimane riservata alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito ed in ordine alle spese.

P. Q. M.

Non definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell' art. 21, comma 1, n. 3, della legge n. 18 del 1979; nella parte in cui dispone che l' Ufficio elettorale «Attribuisce, poi, alla lista, sia essa singola sia formata da liste collegate a norma dell' articolo 12, nelle varie circoscrizioni, tanti seggi quante volte il rispettivo quoziente elettorale di lista risulti contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale della lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono assegnati, rispettivamente, nelle circoscrizioni per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle circoscrizioni nelle quali si è ottenuta la maggiore cifra elettorale circoscrizionale», senza rispettare il numero dei seggi preventivamente attribuito alle singole circoscrizioni, ai sensi dell' art. 2, legge n. 18, specificatamente con riferimento agli artt. 1, 3 e 97, 10, 11 e 117, 48, 49 e 51 Cost.; pertanto, dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l' immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della segreteria della sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito ed in ordine alle spese.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2009.

Il Presidente: PUGLIESE

L'estensore: SESTINI



N. 29

Ordinanza dell'11 dicembre 2009 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Vendola Nicola ed altri contro Ufficio elettorale nazionale presso la Corte suprema di cassazione ed altri

Elezioni - Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia - Sistema elettorale - Attribuzione alla lista, sia singola sia formata da liste collegate, nelle varie circoscrizioni, di tanti seggi quante volte il rispettivo quoziente elettorale di lista risulti contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale della lista - Previsione che i seggi che rimangono ancora da attribuire siano assegnati, rispettivamente, nelle circoscrizioni per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle circoscrizioni nelle quali si è ottenuta la maggiore cifra elettorale circoscrizionale - Rispetto del numero dei seggi preventivamente attribuito alle singole circoscrizioni in relazione alla popolazione residente - Mancata previsione - Contrasto con il principio di rappresentanza territoriale dei popoli, sancito dal diritto comunitario (CEDU) - Violazione del principio di sovranità popolare - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e ingiustificata disparità di trattamento tra elettori - Violazione del principio di uguaglianza del voto - Lesione del diritto di associazione in partiti dei cittadini e del diritto di elettorato passivo.

- Legge 24 gennaio 1979, n. 18, art. 21, comma 1, n. 2, sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge 20 febbraio 2009, n. 10.
- Costituzione, artt. 1, 3, 11, 48, 49, 51 e 97.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 6587 del 2009, proposto da:

Nicola Vendola, in proprio e nella sua qualità di candidato di «Sinistra e Libertà - Federazione dei Verdi» alle Elezioni europee del 6 e 7 giugno 2009;

Grazia Carla Francescato, in proprio e nella qualità di portavoce e legale rappresentante della Federazione dei Verdi;

Oreste Pastorelli, in proprio e nella qualità di legale rappresentante dell'Associazione «Sinistra e Libertà - Federazione dei Verdi»;

Marco Fredda, in proprio e nella qualità di legale rappresentante dell'Associazione «Sinistra e Libertà - Federazione dei Verdi»;

Marco Lion, in proprio e nella qualità di legale rappresentante dell'Associazione «Sinistra e Libertà - Federazione dei Verdi»;

tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Felice Besostri e Luca Di Raimondo, con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Roma, via della Consulta n. 50,

Contro Ufficio elettorale nazionale presso la suprema Corte di cassazione, Ufficio elettorale Centrale presso la Corte di cassazione, Ufficio elettorale circoscrizionale della circoscrizione I - Italia Nord Occidentale, Ufficio elettorale circoscrizionale della circoscrizione II - Italia Nord Orientale, Ufficio elettorale circoscrizionale della circoscrizione III - Italia Centrale, Ufficio elettorale circoscrizionale della circoscrizione IV - Italia Meridionale, Ufficio elettorale circoscrizionale della circoscrizione V - Italia Insulare, non costituitisi in giudizio, nei confronti di Giommara Uggias, costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dagli avv.ti Silvio Pinna e Giorgio Carta, con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Roma, viale Bruno Buozzi n. 87;

Claudio Morganti, non costituitosi in giudizio;

Oreste Rossi, non costituitosi in giudizio

e con l'intervento di *ad opponendum*:

Sonia Viale, rappresentata e difesa dagli avv.ti Luigi Manzi, Pietro Piciocchi e Giampaolo Parodi, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via F. Confalonieri, 5;

Lega Nord per L'Indipendenza della Padana, in persona del Segretario legale rappresentante p. t. Umberto Bossi, anche in proprio nella qualità di cittadino elettore, rappresentati e difesi dagli avv.ti Luigi Manzi e Chiara Troubetzkoy Hahn, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via F. Confalonieri, 5,



per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia, del verbale delle operazioni dell'Ufficio elettorale nazionale presso la suprema Corte di cassazione per l'elezione dei membri del Parlamento Europeo spettanti all'Italia in data 9 luglio 2009, pubblicato nella GURI - Serie Generale n. 158, in data 10 luglio 2009, con cui è stato adottato l'atto di proclamazione degli eletti al Parlamento Europeo in esito alle elezioni svoltesi in data 6 e 7 giugno 2009, nella parte in cui non è stato assegnato un seggio alla lista «Sinistra e Libertà - Federazione dei Verdi»; nonché di ogni ulteriore atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ivi compresi il verbale dell'Ufficio Elettorale Nazionale del 26 giugno 2009 e i verbali delle operazioni degli Uffici Elettorali delle Circoscrizioni I, II, III, IV e V.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Giommara Uggias;

Visto l'intervento *ad opponendum* di Sonia Viale;

Visto l'intervento *ad opponendum* della Lega Nord per l'Indipendenza della Padania e di Umberto Bossi;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 ottobre 2009 il dott. Francesco Arzillo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Visto l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e succ. mod., nonché l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e succ. mod.;

F A T T O

1. — Con il ricorso indicato in epigrafe, gli istanti rappresentano che in data 1° aprile 2009, con decreto pubblicato nella *G.U.* del 3 aprile 2009, il Presidente della Repubblica ha convocato i comizi per l'elezione dei membri del Parlamento Europeo da svolgersi nei giorni 6 e 7 giugno 2009. In precedenza, con la legge 20 febbraio 2009, n. 10 era stato modificato il sistema elettorale vigente per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, prevedendosi la ripartizione dei seggi tra le liste che hanno superato lo sbarramento del 4 per cento, con l'introduzione nell'art. 21, primo comma, della legge 24 gennaio 1979, n. 18, dopo il n. 1, del successivo n. 1-*bis* e con la sostituzione del n. 2) dello stesso primo comma.

Concluse le votazioni, l'Ufficio elettorale nazionale, istituito presso la Corte di cassazione, ha redatto il verbale delle operazioni individuando le liste che hanno conseguito una cifra elettorale nazionale pari almeno al 4 per cento dei voti validi espressi. Dopo aver rilevato che il totale delle cifre elettorali nazionali conseguite da tutte le liste è stato pari a n. 30.623.840 voti, l'Ufficio ha attestato il 4 per cento di tale cifra, pari a 1.224.953,60 corrispondente a 1.224.954, con approssimazione per eccesso all'unità.

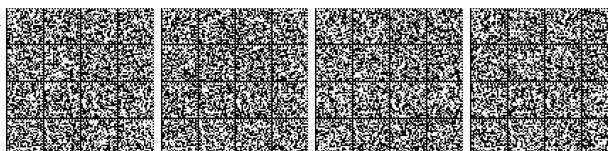
L'Ufficio elettorale nazionale ha individuato poi, ai sensi del predetto art. 21, primo comma, n. 1-*bis*, le liste che hanno conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi, e poi ha proceduto al riparto dei seggi tra le medesime liste, applicando la disposizione di cui al successivo n. 2) del predetto comma:

ha diviso il totale delle cifre elettorali nazionali delle liste ammesse alla ripartizione dei seggi, pari a 26.572.238, per il numero dei seggi da attribuire, pari a 72, ottenendo il quoziente elettorale nazionale, pari a 369.058 (tralasciando la parte frazionaria);

ha diviso poi la cifra elettorale di ciascuna lista per tale quoziente, attribuendo ad ogni lista tanti seggi quante volte il quoziente elettorale nazionale risultava contenuto nella cifra elettorale nazionale di ciascuna lista;

i restanti seggi (nella specie *due*) sono stati assegnati alle liste per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti (Italia dei Valori-Lista Di Pietro, che aveva ottenuto un resto di 263.494 e alla Lega Nord, che aveva ottenuto un resto di 173.717).

In seguito, l'Ufficio elettorale nazionale ha provveduto, ai sensi del predetto art. 21, primo comma, n. 3 alla distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi attribuiti alle predette liste. A tal fine, l'Ufficio ha anzitutto diviso la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista per il numero di seggi attribuiti alla lista stessa, ottenendo così il quoziente elettorale di lista. Ha poi attribuito a ciascuna lista tanti seggi quante volte il quoziente elettorale di lista è risultato contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale della lista ed ha assegnato i seggi non assegnati ad ogni lista con il metodo dei quozienti interi, a favore delle circoscrizioni nelle quali la lista ha conseguito il maggior numero di resti. E così l'Ufficio elettorale ha assegnato il nono seggio spettante alla Lega Nord nella Circoscrizione III-Italia Centrale, con un resto di 186.988 e ha assegnato il settimo seggio spettante all'Italia dei Valori-Lista Di Pietro, nella Circoscrizione V-Italia Insulare, con un resto di 186.326.



Con comunicato del 9 luglio 2009, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* -Serie Generale n. 158 del 10 luglio 2009, l'Ufficio Centrale Nazionale presso la Corte di cassazione ha infine proclamato gli eletti al Parlamento Europeo. A seguito delle rinunce e opzioni ammesse, nella Circoscrizione III-Italia Centrale per la Lista Lega Nord è stato proclamato eletto l'On. Claudio Morganti (con 2710 preferenze), nella Circoscrizione V - Italia Insulare per la Lista Italia dei Valori-Lista Di Pietro è stato proclamato eletto l'On. Giommara Uggias (con 17.476 preferenze).

Ne è derivato che alla lista «Sinistra e Libertà-Federazione dei Verdi», odierna ricorrente, nonché alla lista «Rifondazione comunista - Sinistra Europea - Comunisti italiani» non sono stati assegnati seggi, pur avendo le stesse avuto candidati maggiormente votati rispetto a coloro che hanno beneficiato dell'assegnazione dei due seggi residuati dopo l'assegnazione dei seggi «a quoziente pieno».

Pertanto, i ricorrenti hanno impugnato gli atti, meglio indicati in epigrafe, con il ricorso proposto a questo Tribunale Amministrativo Regionale, deducendo le seguenti censure:

1) violazione e falsa applicazione degli artt. 21 e 22 della legge n. 18 del 1979, così come modificati dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10; eccesso di potere per disparità di trattamento ed ingiustizia manifesta: in particolare, non sarebbe stata correttamente applicata la norma di cui all'ultimo periodo della norma recata dall'art. 21, primo comma, n. 2) della citata legge n. 18 del 1979 e succ. mod., il quale prevede che «si considerano resti anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno raggiunto il quoziente elettorale nazionale». Questa disposizione imporrebbe di considerare, nell'assegnazione dei seggi che rimangono ancora da attribuire dopo che si è divisa la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista per il quoziente elettorale nazionale, non solo le liste per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti, ma anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno partecipato all'attribuzione dei seggi non avendo raggiunto il quoziente elettorale nazionale: ossia delle liste che non hanno conseguito sul piano nazionale il 4 per cento dei voti validi e non hanno dunque partecipato all'assegnazione dei seggi a coefficiente c.d. pieno.

Secondo i ricorrenti l'intenzione del legislatore sarebbe quella di prevedere un meccanismo tale da consentire a quelle liste che non hanno raggiunto la soglia di sbarramento del 4 per cento un «diritto di tribuna», consentendo alle stesse di partecipare all'assegnazione dei seggi attribuiti con il meccanismo dei resti.

Ciò si evincerebbe in primo luogo dal fatto che la recente introduzione di tale norma è contenuta nel medesimo provvedimento legislativo che ha indicato nel 4% la soglia per la partecipazione alla ripartizione dei seggi a coefficiente pieno, con la conseguenza che essa non può essere considerata in altro modo che come disposizione di salvaguardia per le liste che non abbiano ottenuto tale percentuale di voti a livello nazionale. Ciò in coerenza con le deroghe alla soglia di accesso previste p.es. per le liste che siano espressione di minoranze linguistiche o per le liste coalizzate che non abbiano raggiunto la soglia del 2%, come previsto dall'art. 83, comma 1, n. 6 del d.P.R. n. 361/1957.

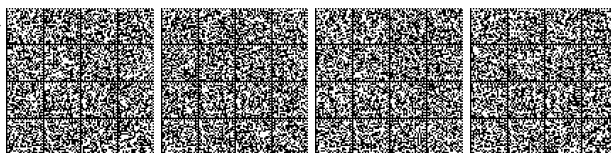
D'altra parte, secondo i ricorrenti, la diversa interpretazione adottata dall'Amministrazione, volta a consentire la ripartizione dei seggi restanti alle sole liste che abbiano raggiunto la soglia del 4%, è irrealizzabile, in quanto non si è mai avverata l'ipotesi in cui una lista abbia ottenuto un numero di voti sufficiente a superare detta soglia, ma tale da non consentirne la partecipazione alla ripartizione dei seggi a coefficiente pieno.

Inoltre, il comunicato del Ministero dell'Interno del 24.2.2009, nell'annunciare l'entrata in vigore del quoziente elettorale del 4 per cento, ha segnalato che in virtù di tale sbarramento sono individuate «le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi», ma pure che «si considerano resti anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno raggiunto il quoziente elettorale nazionale».

Inoltre, secondo i ricorrenti, la circostanza per la quale la norma ammetterebbe al riparto dei seggi residui da attribuire con i resti anche le liste che non hanno raggiunto il 4 per cento dei voti validi risulterebbe confermata, «a contrario», dai lavori preparatori della legge 20 febbraio 2009, n. 10, e in particolare dalla relazione accompagnatoria all'A.S. n. 1360-A (disegno di legge di approvazione delle modifiche alla legge n. 18 del 1979). Secondo detta relazione, in assenza dell'ultimo periodo, vi sarebbe il rischio di ritenere escluse dall'assegnazione dei resti anche le liste che avessero superato lo sbarramento, ma che non avessero raggiunto il quoziente elettorale nazionale, che in quel caso sarebbe superiore al 4 per cento: caso, questo, che potrebbe verificarsi nell'ipotesi che il numero dei seggi spettanti all'Italia - non fissato per legge e, determinato sulla base di un rinvio alle competenti fonti europee - scendesse al di sotto delle venticinque unità.

Ma in realtà, secondo i ricorrenti, il legislatore, al momento dell'approvazione della norma, non può non aver tenuto conto del numero dei seggi spettanti all'Italia; e anche del fatto che a regime, sulla base del Trattato di Lisbona, detto numero sarà pari a 73.

Quindi la lettura data dai relatori della legge appare slegata sia dalla realtà sia dalla lettera della norma. Secondo i ricorrenti la corretta interpretazione della stessa risulta dal significato proprio delle parole e dall'intenzione del legislatore: ove esso avesse voluto escludere le suddette liste dall'assegnazione dei seggi restanti con il meccanismo dei maggiori resti, lo avrebbe potuto fare esplicitamente, non inserendo tale ultimo periodo nella disposizione in questione.



L'interpretazione accolta dai ricorrenti intende rispondere anche a principi di ragionevolezza ed equità, nonché al criterio della «non ridondanza», che impone di evitare - fino ai limiti del possibile - di intendere come inutili le parole impiegate dal legislatore.

2) Violazione degli articoli 3, 48, 49, 51 e 97 della Costituzione: l'introduzione di una soglia di sbarramento del 4 per cento va interpretata nella logica del legislatore europeo. In particolare, la Decisione del Consiglio del 20 settembre 1976 e succ. mod. n. 76/787/CECA/CEE/EURATOM, prevede all'art. 2 che «gli Stati membri possono costituire circoscrizioni elettorali per le elezioni al Parlamento europeo o prevedere altre suddivisioni elettorali, senza pregiudicare complessivamente il carattere proporzionale del voto», mentre il successivo art. 7 stabilisce che la disciplina nazionale non deve «pregiudicare il carattere proporzionale del voto». In questo contesto, la previsione derogatoria dell'art. 2-bis (Art. 1 della decisione 2002/CE/EURATOM) prevede la possibilità, per gli Stati membri, di prevedere la fissazione di una soglia minima, da stabilirsi in misura non superiore al 5% dei suffragi espressi; ma essa ha carattere eccezionale ed è di stretta interpretazione, dovendosi favorire la lettura secondo cui i seggi da assegnare con i resti vadano attribuiti alle liste che non abbiano raggiunto la soglia del 4%, nell'ipotesi che la loro cifra elettorale sia superiore ai resti delle liste che hanno ottenuto dei quozienti elettorali nazionali interi.

Del resto, ad avviso dei ricorrenti, l'opposta interpretazione - se sondata - porrebbe un problema di costituzionalità per omessa previsione del diritto di tribuna per le formazioni minori.

Infatti:

a) la tutela delle minoranze linguistiche, nonché della lista coalizzata che abbia la maggiore cifra elettorale nazionale ma non raggiunga la soglia del 2% di cui all'art. 83 del d.P.R. n. 361/1957, è volta a dare effettività a specifiche disposizioni costituzionali;

b) per non incorrere in un'ingiustificata disparità di trattamento, occorre dare pari tutela anche alle situazioni che ridonderebbero in violazione degli art. 49 e 51 Cost.;

c) le limitazioni alla partecipazione dei partiti politici non devono essere arbitrarie e irragionevoli;

d) tra l'altro, l'interpretazione censurata dai ricorrenti può condurre anche all'elezione di un rappresentante della lista che abbia superato la soglia, in una circoscrizione diversa da quella di spettanza, con conseguente violazione del principio di eguaglianza del voto e nel concorso alle cariche elettive.

I ricorrenti concludono con la richiesta di annullamento *in parte qua* dei provvedimenti impugnati e di proclamazione del candidato On. Nicola Vendola, candidato nella lista «Sinistra e Libertà», in sostituzione del candidato On. Claudio Morganti, candidato nella lista «Lega Nord» ovvero dell'On. Giommara Uggias, candidato nella lista «Italia dei Valori - Lista Di Pietro».

2. — Le Amministrazioni intimare non si sono costituite in giudizio.

3. — Si è costituito in giudizio il controinteressato Giommara Uggias, per resistere al ricorso, controdeducendo alle censure di parte ricorrente.

In primo luogo, il medesimo ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione dei ricorrenti, atteso che la lista «Sinistra e libertà - Federazione dei Verdi» non avrebbe diritto ad alcun seggio, in quanto avrebbe ottenuto una cifra elettorale nazionale inferiore al quoziente elettorale nazionale che era pari a 369.058, non sussistendo così i presupposti per l'applicazione della disposizione invocata. Lamenta inoltre il controinteressato, nel merito, che la lista non ha conseguito il 4 per cento dei voti validi e, pertanto, sarebbe stata correttamente esclusa dal riparto dei seggi, dato che il relativo procedimento di ripartizione è unitario e non prevede alcuna deroga alla generale operatività della soglia di sbarramento: la parte avversa sembrerebbe sovrapporre la nozione di quoziente elettorale nazionale con la nozione di soglia di sbarramento, mentre si tratterebbe di concetti giuridicamente e matematicamente distinti. Il legislatore elettorale del 2009 non avrebbe inteso riconoscere alcun diritto di tribuna: pur introducendo la soglia dello sbarramento del 4 per cento, esso avrebbe mantenuto invariata la norma in questione nella sua formulazione originaria e nella sua funzione di chiusura, secondo la quale costituiscono «resto» anche i voti delle liste che non hanno raggiunto almeno una volta il quoziente elettorale nazionale: disposizione, questa, di chiara interpretazione testuale («in claris non fit interpretatio»).

4. — Hanno proposto intervento «ad opponendum» l'avv. Sonia Viale, quale elettrice candidata nella Lista Lega Nord alle predette elezioni europee, nonché l'Associazione politica denominata «Lega Nord per l'Indipendenza della Padania», unitamente all'On. Umberto Bossi. Gli intervenienti evidenziano che la situazione in cui versa la lista ricorrente sarebbe completamente diversa da quella evocata dalla norma citata, la quale si riferisce alle liste che non hanno raggiunto il quoziente elettorale nazionale, sul presupposto che - a seguito dell'introduzione dello sbarramento del 4 per cento - esse abbiano superato tale soglia, integrando così la condizione principale per l'ammissione al riparto dei seggi. La lista ricorrente, invece, da un lato ha superato il quoziente elettorale nazionale (pari a 369.058), dall'altro ha tuttavia



ottenuto un numero di voti inferiore al 4 per cento di quelli validi. Le argomentazioni del ricorso introduttivo si reggevano su un presupposto errato e su una confusione del concetto di quoziente elettorale nazionale, richiamato dalla norma, con quello della clausola di sbarramento del 4 per cento. Inoltre, precisano gli intervenienti che la disposizione evocata non sarebbe stata inserita dal legislatore elettorale del 2009 contestualmente alla clausola di sbarramento, ma risulta presente fin dall'inizio nella legge n. 18 del 1979. Essa, in seguito all'introduzione della soglia di sbarramento, presenta una diversa e più ridotta portata. Infine, in merito ai profili di incostituzionalità sollevati, l'interveniente evidenzia che l'introduzione della clausola di sbarramento non rappresenterebbe una scelta irragionevole, essendo volta a rafforzare la stabilità delle maggioranze parlamentari e del potere esecutivo evitando eccessive frammentazioni proprio nell'ambito delle elezioni del Parlamento europeo. Né i correttivi introdotti nel sistema elettorale inciderebbero sulla parità di condizione di cittadini e sull'uguaglianza del voto, che non si estende al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore, rimessa ai meccanismi del sistema elettorale determinati dal legislatore.

5. — Con la memoria conclusionale i ricorrenti hanno ribadito le proprie posizioni insistendo sull'illegittimità degli atti impugnati e sulla richiesta di annullamento degli stessi.

6. — All'udienza pubblica del 22 ottobre 2009, dopo la discussione, la causa è stata introitata per la decisione.

D I R I T T O

1. — Il Collegio deve preliminarmente esaminare, ai fini della decisione, il quadro normativo che regola la materia, ponendo l'attenzione sulla prospettata questione di legittimità costituzionale avanzata dai ricorrenti, in relazione all'art. 21 della legge n. 18 del 1979, con riferimento agli artt. 3, 48, 49, 51 e 97 della Costituzione.

1.1. — Al riguardo, deve essere necessariamente illustrata la disciplina comunitaria. In particolare, occorre richiamare la Decisione del Consiglio 76/787/CECA/CEE/EURATOM del 20 settembre 1976, la quale all'art. 189 stabilisce che «Il Parlamento europeo, composto da rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità, esercita i poteri che gli sono attribuiti dal presente Trattato», e all'art. 190 prevede che «I rappresentanti al Parlamento europeo, dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità sono eletti a suffragio universale diretto. Il numero dei rappresentanti eletti in ogni Stato membro è fissato come segue: (.). Il numero dei rappresentanti eletti in ciascuno Stato membro deve garantire un'adeguata rappresentanza dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità».

La materia elettorale europea è stata disciplinata a livello nazionale con la legge n. 18 del 1979, la quale dispone all'art. 1 che «i membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia sono eletti a suffragio universale con voto diretto, libero e segreto attribuito a liste di candidati concorrenti. L'assegnazione dei seggi tra le liste concorrenti è effettuata in ragione proporzionale, con le modalità previste dai successivi articoli 21 e 22», e all'art. 2 prevede che «Le circoscrizioni elettorali ed i loro capoluoghi sono stabiliti nella tabella A (...). Il complesso delle circoscrizioni elettorali forma il collegio unico nazionale. L'assegnazione del numero dei seggi alle singole circoscrizioni, di cui alla tabella A, è effettuata, sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto centrale di statistica, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, da emanarsi contemporaneamente al decreto di convocazione dei comizi. La ripartizione dei seggi di cui al precedente comma si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica per il numero dei membri spettante all'Italia e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti».

Il successivo art. 21 della medesima legge prevede il computo dei voti e il riparto dei seggi secondo il seguente schema, secondo cui l'Ufficio elettorale nazionale, compiuto lo scrutinio:

a) riceve gli estratti dei verbali degli uffici elettorali circoscrizionali costituiti presso le corrispondenti circoscrizioni;

b) sulla base di tali atti, procede a determinare la cifra nazionale di ciascuna lista, ottenuta dalla somma dei voti validi conseguiti da ciascuna lista su tutto il territorio nazionale;

c) individua le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi;

d) procede al riparto dei seggi tra le liste che abbiano superato la soglia del 4 per cento in base alla cifra elettorale nazionale di ciascuna lista; a tal fine si divide il totale delle cifre elettorali nazionali delle liste ammesse alla ripartizione dei seggi per il numero dei seggi da attribuire, ottenendo così il quoziente elettorale nazionale; il quoziente nazionale così ottenuto, di cui si tralascia l'eventuale parte frazionaria, indica, in buona sostanza, il numero dei voti necessari per ottenere un seggio;



f) infine, per conoscere il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista, provvede a dividere la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista (cioè la suddetta somma dei voti ottenuti da ogni lista) per tale quoziente elettorale nazionale;

g) attribuisce, quindi, ad ogni lista tanti seggi quante volte il quoziente elettorale nazionale risulti contenuto nella cifra elettorale di ciascuna lista (assegnazione dei seggi a quoziente intero);

h) i seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle liste che hanno avuto la maggiore cifra elettorale nazionale; a parità di cifra elettorale nazionale si procede per sorteggio; si considerano resti anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno raggiunto il quoziente elettorale nazionale.

Dopo aver determinato, a livello nazionale, il numero dei seggi spettanti a ciascuna lista, si procede alla distribuzione successiva nelle singole circoscrizioni. A tal fine:

si divide la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista per il totale dei seggi ad essa già attribuiti, determinando così il quoziente elettorale di lista;

si dividono i voti ottenuti da ogni lista nella singola circoscrizione (cifra elettorale circoscrizionale) per il quoziente elettorale di lista. In tal modo si assegnano i seggi a quoziente intero; i seggi che eventualmente rimangono ancora da attribuire sono assegnati alle circoscrizioni per le quali le divisioni hanno dato i maggiori resti e, nel caso di parità di questi ultimi, si prende in considerazione la circoscrizione con il più alto numero di voti; si ricorre al sorteggio nell'ipotesi di ulteriore parità;

se in una circoscrizione ad una lista spettano più seggi di quanti siano i suoi componenti, risultano eletti tutti i candidati della lista e si procede ad un nuovo riparto dei seggi per tutte le altre circoscrizioni sulla base del secondo quoziente di lista ottenuto dividendo i voti di lista nelle circoscrizioni per il numero dei seggi che sono rimasti da assegnare.

Il predetto art. 21 ha subito delle modificazioni e integrazioni per effetto della legge 20 febbraio 2009, n. 10, che ha aggiunto il numero 1-*bis* al primo comma, stabilendo una soglia di sbarramento non superiore al 4 per cento dei suffragi espressi per le liste che partecipano al voto (alla luce di quanto consentito dalla Decisione 2002/772/CE, EURATOM del 25 giugno 2002).

L'applicazione di siffatto meccanismo derogatorio va unito al criterio della proporzionalità che contraddistingue il sistema elettorale del Parlamento europeo, o meglio al criterio della «proporzionalità degressiva», in base al quale il rapporto tra la popolazione e il numero di seggi di ciascuno Stato membro deve variare in funzione della rispettiva popolazione, in modo che ciascun deputato di uno Stato membro più popolato rappresenti più cittadini rispetto al rappresentante eletto in uno Stato membro meno popolato e viceversa (principio ribadito da ultimo anche nell'art. 9 del Trattato di Lisbona).

Nella specie, i ricorrenti non censurano la scelta del legislatore riguardo all'introduzione, nel sistema di attribuzione dei seggi, della soglia di sbarramento: sistema consentito, come già visto, dalla stessa Decisione n. 772/2002. Piuttosto, essi censurano il fatto che i voti raccolti dalle liste che non superano il 4 per cento non concorrano all'assegnazione dei seggi con il meccanismo dei resti.

Nel verbale delle operazioni del 26 giugno 2009, l'Ufficio elettorale nazionale ha replicato alle osservazioni avanzate dai candidati esclusi che hanno contestato l'antinomia tra l'art. 2 e l'art. 21 della legge n. 18 del 1979 sul meccanismo del riparto dei seggi, precisando che l'assegnazione dei seggi alle liste è un'operazione la quale presuppone che vi siano dei voti da ripartire in seggi, e che pertanto avviene dopo aver individuato la cifra elettorale nazionale superiore al 4 per cento con successivo travaso a livello circoscrizionale sulla base dei voti conseguiti.

I ricorrenti contestano il mancato rispetto del carattere proporzionale del voto e la necessità di rendere operativo l'ultimo periodo del n. 2 del primo comma dell'art. 21 in esame, il quale, pur essendo stato confermato anche a seguito della novella di cui all'art. 1 della legge n. 10 del 2009, non sarebbe stato tuttavia applicato dall'Ufficio elettorale.

Secondo i ricorrenti, pertanto, sarebbe illegittima l'applicazione della norma fatta dall'Ufficio elettorale, secondo cui «i resti prodotti dai quozienti di lista possono essere utilizzati coerentemente per confrontare le “performances” della stessa lista nelle diverse circoscrizioni, ma risultano inutilizzabili, per la loro disomogeneità, per il confronto dei risultati conseguiti nelle diverse liste nella stessa circoscrizione». Al contrario, secondo parte ricorrente, il rispetto del carattere proporzionale del voto porterebbe a ritenere che nell'assegnazione dei seggi, da attribuire dopo che si è divisa la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista per il quoziente elettorale nazionale, andrebbero considerate non solo le liste per le quali le ultime divisioni abbiano ottenuto maggiori resti, ma anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non abbiano partecipato all'attribuzione dei seggi, non avendo raggiunto il quoziente elettorale nazionale a motivo del mancato conseguimento sul piano nazionale di almeno il 4 per cento dei voti validi.



Il risultato elettorale derivato, al contrario, dall'applicazione dell'art. 21 della citata legge n. 18 del 1979 ad opera dell'Ufficio elettorale ha fatto sì che i ricorrenti abbiano ottenuto un numero di voti superiore, in termini di resti, rispetto a quelli ottenuti dalla Lega Nord e dalla IDV, senza che agli stessi sia stato attribuito alcun seggio.

Conseguenza di ciò è che i voti delle liste escluse per effetto dello sbarramento, espressi da cittadini elettori della UE, non appaiono aver avuto alcun peso nella competizione elettorale, con pregiudizio del principio di rappresentanza parlamentare (territoriale e politica). Tale effetto distorsivo, a detta dei ricorrenti, non può essere considerato una necessaria conseguenza del criterio della proporzionalità decrescente, bensì della scelta legislativa adottata da ultimo con la modifica dell'art. 21. L'introduzione della soglia di sbarramento, seppur consentita dalla decisione del Consiglio del 1976, e non contestata dai ricorrenti, andrebbe tuttavia interpretata, relativamente alle sue modalità di attuazione - e soprattutto qualora vi sia la combinazione della suddivisione in circoscrizioni - nel senso di non svilire il principio di proporzionalità e di consentire che il Parlamento europeo, risultante a seguito delle elezioni svolte negli Stati membri, sia composto «di rappresentanti dei cittadini dell'Unione».

2. — Nel merito, assume rilievo, in via preliminare, la verifica della possibilità di attribuire al primo comma, n. 2, del citato art. 21 il significato invocato dai ricorrenti, ai fini dell'eventuale accoglimento del ricorso.

2.1. — In particolare, secondo i ricorrenti, come si è detto, l'Ufficio elettorale nazionale, nel procedere all'assegnazione dei seggi, avrebbe applicato in maniera erronea e illegittima il disposto dell'art. 21, primo comma, n. 2) della legge n. 18 del 1979, come modificata dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10, secondo cui «si considerano resti e anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno raggiunto il quoziente elettorale nazionale». La corretta applicazione di questa disposizione avrebbe dovuto portare all'attribuzione di un seggio a ciascuna delle liste denominate «Partito della Rifondazione Comunista-Sinistra Europea-Partito dei Comunisti Italiani» (nella Circoscrizione II - Italia Centrale) e «Sinistra e Libertà-Federazione dei Verdi» (nella Circoscrizione IV- Italia Meridionale). Ciò in quanto dell'assegnazione dei seggi che rimangono ancora da attribuire, dopo che si è divisa la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista per il quoziente elettorale nazionale, beneficiano non solo le liste per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti, ma anche le liste che non hanno partecipato all'attribuzione dei seggi non avendo raggiunto il quoziente elettorale nazionale (4 per cento dei voti validi).

Secondo i ricorrenti, quindi, il legislatore avrebbe previsto un vero e proprio «diritto di tribuna», consentendo anche alle liste escluse dalla soglia di sbarramento di partecipare all'assegnazione dei seggi attribuiti con il meccanismo dei resti.

Questa interpretazione risulterebbe confermata da molteplici elementi. In primo luogo, in caso contrario il legislatore si sarebbe dovuto limitare a non inserire il periodo in esame, che non potrebbe avere altro significato. In particolare, secondo i ricorrenti andrebbe considerato come del tutto non plausibile il tentativo di spiegazione «postuma» della norma fornito dai relatori al disegno di legge A.S. n. 1360 - A, secondo i quali si sarebbe trattato di una sorta di norma di chiusura volta a garantire il funzionamento del sistema di riparto anche nel caso di liste prive del quorum necessario ad ottenere un seggio «pieno» pur avendo superato il 4% dei voti.

Infatti - argomentano i ricorrenti - si tratterebbe di un'ipotesi oggi del tutto teorica, avendo oggi l'Italia ben 72 seggi fra cui ripartire i voti ottenuti dalle molto meno numerose liste in lizza, e comunque irrealistica anche per il futuro, in quanto, in base al principio comunitario della «rappresentanza degressiva», il numero di seggi attribuiti all'Italia non potrà in ogni caso ragionevolmente scendere sotto il numero di circa 40, in relazione all'esigenza di mantenere un corretto rapporto fra tutti gli Stati, anche i più piccoli, cui occorrerà comunque attribuire almeno tre seggi (oggi ne sono previsti sei) per garantire il rispetto del metodo proporzionale.

In secondo luogo, la clausola in esame risponderrebbe in realtà, all'esigenza costituzionale di introdurre un correttivo alla soglia di sbarramento, la quale altrimenti vanificherebbe del tutto la volontà di circa 3 milioni 400 mila elettori italiani (cifra ottenuta sommando tutte le liste sotto al 4%): cioè di un numero rilevantissimo, pari al doppio del totale degli elettori di Malta, Lussemburgo, Cipro, Estonia e Slovenia, che invece eleggono ben 30 europarlamentari.

In terzo luogo, secondo la prospettazione dei ricorrenti, l'interpretazione in esame sarebbe doverosa, essendo l'unica che consentirebbe di evitare l'illegittimità costituzionale dell'intera forma, con particolare riguardo alla violazione degli art. 3, 48, 49, 51 e 97 della Costituzione.

2.2. — In realtà, a giudizio del Collegio, occorre evitare di confondere il concetto di «cifra elettorale nazionale» (presupposto previsto, nel minimo del 4%, per l'ammissione al riparto dei seggi) con quello di «quoziente elettorale nazionale» (frutto di un'elaborazione matematica per l'assegnazione in concreto dei seggi).

Ne consegue che il riferimento della norma al mancato raggiungimento del quoziente elettorale nazionale non può essere esteso al mancato raggiungimento del *quorum* elettorale nazionale del 4% da parte di una lista: non sembra infatti possibile assimilare i risultati delle liste che in ipotesi non hanno raggiunto un quoziente elettorale nazionale intero nel meccanismo di ripartizione dei seggi, da un lato, a quelli delle liste che non hanno affatto partecipato all'attribuzione dei seggi, in quanto non hanno raggiunto il quorum minimo del 4% dei voti validi espressi, dall'altro.



Infatti, secondo l'inequivocabile lettera della legge, si ricorre ai maggiori resti per l'attribuzione eventuale dei seggi che non si siano potuti assegnare con i quozienti interi, ma senza con questo poter derogare alla esplicita previsione normativa dello sbarramento del 4%: nel senso che partecipano all'assegnazione con i resti solo quei partiti o gruppi che, pur avendo superato il 4%, non abbiano eventualmente raggiunto un quoziente elettorale intero, ovvero abbiano i maggiori resti tra i voti riportati dai partiti ammessi all'assegnazione dei seggi per aver superato il 4%.

La lettura testuale della norma è confermata dalla oggettiva «*ratio legis*», atteso che la clausola invocata dai ricorrenti era già presente nel testo della legge elettorale prima dell'introduzione della soglia del 4%, ed è ora stata mantenuta, nella complessiva riformulazione dell'articolo interamente novellato, presumibilmente per le stesse ragioni che a suo tempo portarono alla sua introduzione come norma di chiusura del sistema (coerentemente con il carattere generale e astratto della legge, rivolta in ipotesi anche alle possibili - pur se improbabili - evenienze del futuro); mentre nessun indizio sembra consentire di attribuirle una nuova e ulteriore funzione di correttivo degli effetti del previsto sbarramento, a fronte del chiaro tenore testuale della disposizione che - nel testo ora sostituito - limita la ripartizione dei seggi alle liste che abbiano superato la soglia del 4%.

2.3. — Conclusivamente, a giudizio del Collegio, il disposto dell'art. 21, primo comma, n. 2) della legge n. 18 del 1979, come modificato dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10, secondo cui «si considerano resti anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno raggiunto il quoziente elettorale nazionale», in base al suo tenore letterale, alla sua collocazione sistematica nell'ambito dell'art. 21, e alla oggettiva *ratio* della legge, non si presta all'applicazione evolutiva auspicata dai ricorrenti, volta a porre un correttivo alla soglia del 4% in conformità alla disciplina costituzionale richiamata dai medesimi: di conseguenza, la prospettazione contenuta al riguardo nel ricorso deve essere disattesa in applicazione del citato art. 21, che diventa così norma rilevante ai fini della decisione del giudizio *a quo*.

3. — Diviene allora necessario esaminare le questioni di legittimità costituzionale sollevate in via subordinata dai ricorrenti.

4. — Un primo possibile profilo di incostituzionalità riguarda - in primo luogo e in ordine logico - la previsione dell'art. 21 della legge n. 18 del 1979 che, nel testo sostituito dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10, al n. 1-*bis* del primo comma, stabilisce una rigida soglia di sbarramento pari al 4% dei voti validi per l'ammissione delle liste alla ripartizione dei seggi e al rimborso delle spese elettorali, impedendo l'accoglimento della domanda dei ricorrenti.

4.1. — Il richiamato profilo di possibile illegittimità costituzionale riguarda - in primo luogo e in via diretta - non la compatibilità della norma in esame con il diritto dell'Unione europea, bensì la possibile violazione, da parte della stessa, della nostra Carta costituzionale, con riguardo al procedimento relativo allo svolgimento delle operazioni elettorali, la cui disciplina è rimessa al diritto nazionale alla stregua del noto criterio di sussidiarietà.

4.2. — Il Collegio deve necessariamente richiamare le disposizioni costituzionali e comunitarie rilevanti in questa sede.

4.3. — Viene dunque in primo luogo in rilievo l'articolo 11 Cost., che secondo la più autorevole dottrina e la consolidata giurisprudenza della Consulta costituisce la base giuridica dell'adesione dell'Italia all'Unione europea, e secondo il quale «L'Italia (...) consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni». Lo stesso tenore letterale della norma richiama alla mente l'art. 1 Cost., secondo cui «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione», risultandone confermata la necessità - comunque rinvenibile dal complessivo sistema giuridico - che anche l'esercizio delle procedure nazionali relative all'attribuzione di profili di sovranità all'Unione europea, quali l'elezione degli europarlamentari, avvenga in conformità al principio democratico così come disciplinato dalla nostra Costituzione, in modo analogo a quanto accade per l'esercizio della sovranità popolare in ambito nazionale mediante le elezioni politiche, partecipando quindi i due momenti (elezioni nazionali e al Parlamento europeo) alla medesima esigenza di rispetto dei principi costituzionali che disciplinano l'esercizio della sovranità popolare ai sensi dell'art. 1 Cost.

4.4. — Peraltro, la Costituzione italiana non prevede alcuna disposizione in materia di sistema elettorale strettamente inteso, limitandosi a sancire, all'art. 48, che «Il voto è personale ed eguale, libero e segreto» e a prescrivere, all'articolo 56, il suffragio universale e diretto per l'elezione della Camera dei deputati.

Da ciò discende che «la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa, censurabile in sede di giudizio di costituzionalità solo quando risulti manifestamente irragionevole» (Corte cost., ord. n. 260 del 2002).

La Corte costituzionale ha, altresì, precisato che i correttivi che possono essere introdotti nell'ambito di un sistema elettorale «non incidono sulla parità di condizione dei cittadini e sull'eguaglianza del voto, che non si estende al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore, rimessa ai meccanismi del sistema elettorale determinati dal legislatore» (Corte cost. sent. n. 356 del 1998). In altri termini, «il principio di eguaglianza non si estende al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore. Risultato che dipende, invece, dal sistema che il legislatore



ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche ed amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni elettorali» (Corte cost. sent. n. 43 del 1961).

4.5. — Nel caso specifico, inoltre, la decisione del Consiglio dell'Unione europea del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002 - recante modifiche alla decisione del Consiglio 76/787/CECA, CEE, EURATOM (Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nel Parlamento europeo a suffragio universale e diretto) - ha consentito agli Stati membri di prevedere la fissazione di una soglia minima per l'attribuzione dei seggi, precisando solo che la stessa non possa essere fissata a livello nazionale oltre il limite del 5% dei suffragi espressi; e molti Paesi comunitari risultano averla introdotta.

4.6. — Ne consegue che, a giudizio del Collegio, la disciplina di legge nazionale che ha introdotto una clausola di sbarramento del 4% - inferiore, quindi, al limite massimo consentito dal legislatore comunitario - non può solo per questo ritenersi in contrasto con il citato articolo 48 cost. e con le ulteriori disposizioni costituzionali sopra richiamate.

Ne discende, sotto tale profilo, la manifesta infondatezza della relativa questione di legittimità costituzionale.

5. — Gli ulteriori profili di costituzionalità della questione, su cui si incentra principalmente la prospettazione dei ricorrenti, attengono in buona sostanza al meccanismo che esclude il cd. «diritto di tribuna», non consentendo anche alle liste escluse dalla soglia di sbarramento di partecipare all'assegnazione dei seggi attribuiti con il meccanismo dei resti.

5.1. — Il Collegio osserva al riguardo che proprio la giurisprudenza costituzionale richiamata in precedenza ha chiarito che la determinazione dei sistemi elettorali è comunque censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti «manifestamente irragionevole». La valutazione del Collegio in ordine alla sollevata questione di legittimità costituzionale deve, quindi, estendersi a tutti i possibili profili direttamente connessi, concernenti la dedotta manifesta irragionevolezza e ingiustizia della previsione normativa di cui al citato art. 21 rispetto alla dichiarata finalità di garantire una maggiore razionalità ed efficacia del sistema rafforzando la stabilità delle maggioranze parlamentari e del potere esecutivo e favorendo le aggregazioni politiche nella sede comunitaria.

Il Collegio ritiene che il rispetto del principio costituzionale democratico che disciplina l'esercizio della sovranità popolare ai sensi dell'art. 1 cost. debba essere valutato (così per le elezioni nazionali come per quelle al Parlamento europeo) al fine di verificare la ragionevolezza della norma di legge, con esclusivo riguardo alle specifiche disposizioni costituzionali di riferimento.

5.2. — Appare allora necessario partire dalla ricognizione dei diversi modi di esercizio della sovranità popolare: innanzitutto, «tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» (art. 49 Cost.); essi possono, inoltre, partecipare a sindacati (art. 39), associazioni e comitati (art. 2 e 18), impegnarsi direttamente nel sociale (alla stregua del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118), ed hanno il diritto di manifestare il proprio pensiero, informare ed essere informati (art. 21). Diverso è il caso, in cui, tramite il voto (uguale, libero e segreto ai sensi dell'art. 48) ciascun componente del corpo elettorale (organo del Popolo) può partecipare agli strumenti di democrazia diretta e rappresentativa, poiché in questo caso, evidentemente, la disciplina di legge ordinaria (quale quella in esame) deve essere coerente e non contraddittoria rispetto al ruolo attribuito dall'ordinamento costituzionale all'assemblea rappresentativa che viene in tal modo eletta.

5.3. — Per quanto concerne l'ambito nazionale, la Costituzione delinea uno Stato di diritto caratterizzato da una forma di governo parlamentare, ovvero in cui le Camere sono elette direttamente dal Popolo e lo rappresentano, e quindi adottano le leggi e accordano la fiducia all'Esecutivo, operando secondo le previste maggioranze (art. 64). La duplice conseguenza di questo sistema è costituita, da un lato, dalle prerogative d'indipendenza garantite ad «ogni membro del Parlamento», poiché ciascun parlamentare «rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato» (art. 67 Cost.); dall'altro, dalla latitudine dei compiti conferiti, nel rispetto del principio della separazione dei Poteri, al Parlamento e a ciascuno dei parlamentari, mediante il potere d'iniziativa legislativa, di proposizione di mozioni, d'inchiesta (art. 82 Cost. e di sindacato ispettivo (mozioni, interrogazioni, interpellanze...). Questi elementi sfuggono al principio maggioritario e valorizzano invece la funzione autonomamente e personalmente svolta da parte di ogni rappresentante democraticamente eletto alle Camere.

5.4. — Per il Parlamento europeo, fermo restando quanto osservato circa la necessaria conformità delle norme nazionali di disciplina delle elezioni europee al principio democratico disciplinato dalla nostra Costituzione, valgono analoghe considerazioni, atteso che: ai sensi dell'art. 9 A del Trattato europeo tale organo esercita, oltre alle funzioni legislative e di bilancio (congiuntamente al Consiglio), anche le funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai Trattati;

le sopra richiamate Decisioni del Consiglio del 1976 e del 2002 hanno imposto l'adozione di un sistema elettorale proporzionale, consentendo la ripartizione nazionale in circoscrizioni purché «senza pregiudicare complessivamente il carattere proporzionale del voto».

5.5. — Da quanto finora osservato discende, a giudizio del Collegio, la possibile illegittimità costituzionale di ogni norma di legge elettorale che pregiudichi la garanzia di indipendenza dei parlamentari nella rappresentanza della Nazione senza vincoli di mandato e che, quindi, offuschi nei loro confronti il principio di responsabilità diretta e per-



sonale di ogni soggetto investito di pubbliche funzioni. Principio che costituisce invece il cardine fondante di ogni moderna democrazia liberale, sia al momento della presentazione delle candidature, sia (come nel caso in esame) interrompendo il «filo» democratico che, secondo la Costituzione, lega i seguenti momenti:

la possibilità per ciascun cittadino di concorrere a determinare la politica nazionale associandosi in un partito politico (art. 49 Cost.);

il diritto di ciascun componente del corpo elettorale di concorrere direttamente (mediante il proprio voto uguale, libero e segreto ai sensi dell'art. 48) all'elezione dei Parlamentari;

il potere di ciascun Parlamentare, in tal modo eletto, di rappresentare la Nazione ed esercitare le sue funzioni senza vincolo di mandato (ai sensi dell'art. 67 Cost.);

il conseguente esercizio, da parte di ciascun parlamentare, dei propri poteri d'iniziativa legislativa, d'indirizzo politico e di sindacato ispettivo previsti dalla Costituzione, i quali sfuggono al principio maggioritario e postulano, viceversa, una adeguata «rappresentanza politica» dell'intera «Nazione» (e non solo di una più o meno ampia cerchia, politica, territoriale o economico-professionale, di elettori).

Resta con ciò preclusa, secondo la ricostruzione del vigente ordinamento costituzionale operata dal Collegio, la legittima introduzione di clausole maggioritarie o di sbarramento, come quella in esame, le quali non si limitino a conformare i risultati pratici della competizione elettorale secondo i previsti meccanismi elettorali (così come espressamente consentito dalla giurisprudenza costituzionale), ma che, al contrario, pongano più radicalmente nel nulla la volontà popolare di una più o meno ampia platea di elettori, che viene in tal modo privata, di fatto, del proprio diritto di concorrere alla politica nazionale (in questo caso svolta in ambito comunitario mediante gli europarlamentari italiani); e ciò in modo non ragionevole e non proporzionato rispetto al superiore interesse a un più efficace funzionamento del sistema democratico.

5.6. — Sotto il profilo da ultimo considerato, appare quindi non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per manifesta irragionevolezza e ingiustizia, dell'art. 21 della legge n. 18 del 1979, come sostituito dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10, in quanto la novella legislativa del 2009, pur mantenendo la suddivisione del territorio nazionale in più collegi territoriali, richiede il raggiungimento da parte di ciascuna lista di un rigido quorum minimo complessivo nazionale, per poi ripartire i seggi nuovamente su base territoriale, però in relazione alla cifra elettorale nazionale dei soli partiti che hanno superato la soglia di sbarramento. Questi ultimi così si vedono attribuire, in sede di computo dei resti eccedenti il quorum elettorale intero, con riferimento a ciascun collegio territoriale, ulteriori europarlamentari (nella fattispecie, *due*) sulla base di cifre elettorali irragionevolmente ben più modeste (nel caso specifico, circa 263 mila voti complessivi per Italia dei Valori e 173 mila per Lega Nord) rispetto a quelle riportate dalle liste che non hanno raggiunto la soglia di sbarramento del 4% e che vengono escluse rida norma in esame anche dal predetto riparto dei resti (nella fattispecie circa 960 mila voti per Sinistra e Libertà). Si creano in tal modo evidenti alterazioni dell'iniziale ripartizione dei seggi fra i previsti collegi territoriali e, per quanto interessa in questa sede, si lascia irragionevolmente priva di ogni rappresentanza e di ogni altro effetto la volontà politica espressa da molti elettori (circa 3 milioni e 400 mila, sommando tutte le liste sotto al 4%), premiando, in sede di riparto dei resti, quorum molto più bassi, in modo non congruo e, comunque, non proporzionato rispetto alle finalità di razionalizzazione del sistema politico perseguite con l'introduzione di una soglia di sbarramento.

6. — Conclusivamente, il citato art. 21 della legge n. 18/ 1979, nel testo vigente, stabilisce una rigida soglia di sbarramento nazionale, estesa alla ripartizione (prevista invece su base territoriale) dei resti eccedenti i quorum elettorali «interi», e così nega la sussistenza del c.d. «diritto di tribuna» di una consistente parte dell'elettorato, ai fini dell'esercizio degli indicati poteri di iniziativa, indirizzo e controllo sull'operato dell'Esecutivo, in rappresentanza della Nazione, da parte dei singoli parlamentari in tal modo eletti. Occorre, altresì, evidenziare che un ulteriore possibile profilo di irragionevolezza della norma in esame è costituito dal denegato accesso al rimborso delle spese effettuate dai partiti che hanno partecipato con proprie liste alla competizione elettorale, ma che non hanno raggiunto il quorum, in quanto ciò appare suscettibile di determinare una possibile disparità di trattamento fra i diversi attori politici operanti alla stregua del citato art. 49 della Costituzione.

Relativamente agli effetti descritti, lo stesso art. 21 palesa, a giudizio del Collegio, un possibile profilo di irragionevolezza manifesta, in quanto le illustrate ulteriori conseguenze della norma potrebbero ritenersi non giustificate dalle dichiarate finalità di rafforzamento della stabilità delle maggioranze parlamentari e del potere esecutivo in favore di più ampie aggregazioni politiche nella sede comunitaria, atteso che tali esigenze vengono già assicurate dalla generale esclusione delle liste minori dal meccanismo di ripartizione dei seggi fra le liste che hanno superato lo sbarramento del 4%, palesando una possibile e non manifestamente infondata questione di costituzionalità della norma di legge in esame sotto il profilo di eccesso o sviamento di potere del legislatore in violazione degli art. 1, 3, 48, 49, 51 e 97 della Costituzione.

7. — Inoltre, per le medesime considerazioni sopra svolte, deve essere altresì valutata la possibile violazione dell'art. 11 cost. sotto il diverso profilo della compatibilità del citato art. 21 con l'art. 8 A del Trattato, secondo cui «il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa» (paragrafo 1) e «ogni cittadino ha diritto di par-



tecipare alla vita democratica dell'Unione» (paragrafo 3): disposizioni recepite dall'ordinamento italiano ai sensi dello stesso art. 11 cost. e ulteriormente specificate dalla decisione del Consiglio dell'Unione europea del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002 recante modifiche alla decisione del Consiglio 76/787/CECA, CEE, EURATOM, che impone il «rispetto complessivo del carattere proporzionale del voto». Si può, pertanto, seriamente dubitare che, una norma di legge nazionale che ha consentito di nominare due europarlamentari sulla base di resti elettorali complessivamente di poco superiori a 400 mila voti, lasciando senza alcuna rappresentanza politica i circa due milioni di elettori delle due principali liste rimaste sotto alla soglia del 4%, possa corrispondere al predetto criterio.

8. — Infine, deve essere altresì valutata oltre la possibile violazione dell'art. 11 cost. sotto il diverso profilo della compatibilità del citato art. 21 anche con quei principi che trovano conferma nel cd. «acquis communautaire» di cui sono espressione gli artt. 10, 11, 39 e 40 della CEDU - i quali non possono non porsi anche a fondamento della necessità di rappresentanza degli elettori comunitari nel Parlamento europeo. Tali articoli della Convenzione, sanciscono, infatti, il diritto di ciascun individuo di manifestare le proprie convinzioni e di godere dell'elettorato attivo e passivo per il Parlamento europeo: diritto strettamente connesso a quelli tutelati dagli articoli che nella Carta costituzionale affermano la regola democratica secondo il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

9. — In conclusione, la questione di costituzionalità dell'art. 21, primo comma, n. 2, della legge n. 18/1979, nel testo vigente, viene dal Collegio ritenuta rilevante e non manifestamente infondata, in quanto la predetta norma, nel prevedere la soglia nazionale di sbarramento nell'ambito di un sistema che già disciplinava l'attribuzione dei seggi su base circoscrizionale, senza stabilire alcun correttivo, anche in sede di ripartizione dei «resti», osta all'accoglimento da parte di questo Tribunale della domanda dei ricorrenti di partecipare con i propri voti (superiori a tali «resti») a detta ripartizione (c.d. diritto di tribuna) e comporta un'irragionevolezza e non proporzionalità della previsione legislativa rispetto alle perseguite finalità di maggiore efficacia del sistema politico democratico, nonché la violazione del circuito democratico che, secondo gli articoli 1, 3, 48, 49, 51 e 97 della Costituzione, deve assicurare la partecipazione attiva dei cittadini alla vita politica nazionale nonché a quella delle Istituzioni comunitarie, alla stregua del richiamo operato dall'art. 11 della Costituzione.

10. — Per le ragioni fin qui esposte, a giudizio del Collegio, la delineata questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, n. 2, della legge 24 gennaio 1979, n. 18 e succ. mod. e integr. con riferimento agli art. 1, 3, 11, 48, 49, 51 e 97 della Costituzione è rilevante ai fini del decidere e non è manifestamente infondata.

Pertanto, essa va sottoposta al vaglio della Corte costituzionale nei termini che precedono.

Deve conseguentemente disporsi la sospensione del presente giudizio con l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Deve ordinarsi, altresì, che a cura della Segreteria della sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Rimane riservata alla decisione definitiva ogni statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.

P. Q. M.

Non definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe:

a) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 della legge 24 gennaio 1979, n. 18 per la parte e per i profili precisati in motivazione, con riferimento agli articoli 1, 3, 11, 48, 49, 51 e 97 della Costituzione;

b) dispone la sospensione del presente giudizio;

c) ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

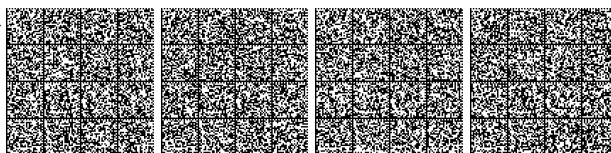
d) ordina che a cura della Segreteria della sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

e) riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese di giudizio.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2009.

Il Presidente: PUGLIESE

L'estensore: ARZILLO



n. 30

*Ordinanza dell'11 dicembre 2009 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio
sul ricorso proposto da Diliberto Oliviero ed altri contro Ufficio Elettorale Nazionale
presso la Corte suprema di cassazione ed altri*

Elezioni - Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia - Sistema elettorale - Attribuzione alla lista, sia singola sia formata da liste collegate, nelle varie circoscrizioni, di tanti seggi quante volte il rispettivo quoziente elettorale di lista risulti contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale della lista - Previsione che i seggi che rimangono ancora da attribuire siano assegnati, rispettivamente, nelle circoscrizioni per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle circoscrizioni nelle quali si è ottenuta la maggiore cifra elettorale circoscrizionale - Rispetto del numero dei seggi preventivamente attribuito alle singole circoscrizioni in relazione alla popolazione residente - Mancata previsione - Contrasto con il principio di rappresentanza territoriale dei popoli, sancito dal diritto comunitario (CEDU) - Violazione del principio di sovranità popolare - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e ingiustificata disparità di trattamento tra elettori - Violazione del principio di uguaglianza del voto - Lesione del diritto di associazione in partiti dei cittadini e del diritto di elettorato passivo.

- Legge 24 gennaio 1979, n. 18, art. 21, comma 1, n. 2, sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge 20 febbraio 2009, n. 10.
- Costituzione, artt. 1, 3, 11, 48, 49 e 51.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso RG. n. 6586 del 2009, proposto dai signori on. Oliviero Diliberto, nella qualità di candidato per le elezioni europee nella Lista «Rifondazione Comunista-Sinistra Europea-Partito dei Comunisti Italiani» nella Circoscrizione III-Italia Centrale e di cittadino elettore per le elezioni europee del 6 e 7 giugno 2009, dal sig. Danilo Berardi, nella qualità di delegato per le elezioni europee della Lista «Rifondazione Comunista-Sinistra Europea-Partito dei Comunisti Italiani» nella Circoscrizione III-Italia Centrale e di cittadino elettore per le elezioni europee del 6 e 7 giugno 2009, e dai signori Sergio Boccadutri e on.le Roberto Soffritti, quali legali rappresentanti dell'Associazione denominata «Partito della Rifondazione Comunista-Sinistra Europea-Partito dei Comunisti Italiani», tutti rappresentati e difesi dall'avv. Silvio Crapolicchio, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso in Roma, via Belsiana, 100;

Contro:

l'Ufficio Elettorale Nazionale e l'Ufficio Elettorale Centrale, istituiti entrambi presso la Corte di cassazione, Ufficio Elettorale Circoscrizionale della Circoscrizione I Italia. Nord Occidentale, Ufficio Elettorale Circoscrizionale della Circoscrizione II Italia Nord Orientale, Ufficio Elettorale Circoscrizionale della Circoscrizione III Italia Centrale, Ufficio Elettorale Circoscrizionale della Circoscrizione IV Italia Meridionale, Ufficio Elettorale Circoscrizionale della Circoscrizione V Italia Insulare, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

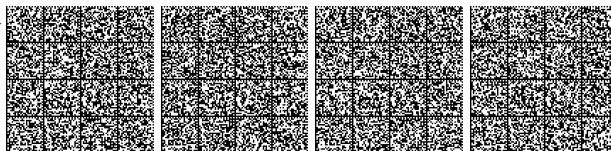
Nei confronti di:

del sig. on.le Giommara Uggias, residente in Olbia (OT), proclamato eletto al Parlamento Europeo nella qualità di candidato nella Lista denominata «Italia dei Valori-Lista Di Pietro» nella Circoscrizione V-Italia insulare, rappresentato e difeso in proprio e dagli avv. Giorgio Carta, Silvio Pinna, con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Roma, viale Bruno Buozzi, 87;

del sig. on.le Claudio Morganti, residente in Vaiano (PO), proclamato eletto al Parlamento Europeo nella qualità di candidato nella Lista denominata «Lega Nord» nella Circoscrizione III-Italia Centrale, non costituito in giudizio;

del sig. on. le Oreste Rossi, detto Tino, residente ad Alessandria, proclamato eletto al Parlamento Europeo nella qualità di candidato nella Lista denominata «Lega Nord» nella Circoscrizione I-Italia Nord Occidentale, non costituito in giudizio;

e con l'intervento di *ad opponendum*:



dell'avv. Sonia Viale, quale cittadina elettrice e candidata nella lista Lega Nord per la Circoscrizione III Italia Nord Occidentale, rappresentata e difesa dagli avvocati Luigi Manzi, Pietro Piciocchi, Giampaolo Parodi, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via F. Confalonieri, 5;

dell'Associazione politica denominata «Lega Nord per l'Indipendenza della Padana», con sede legale in Milano, via C. Bellerio, n. 41, in persona del Segretario e legale rappresentante *pro tempore* on. le Umberto Bossi, il quale agisce anche in proprio nella qualità di cittadino elettore, rappresentati e difesi dagli avv. Andrea Manzi, Chiara Troubetzkoy Hahn, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via F. Confalonieri, 5;

dell'«Italia dei Valori», in persona del Tesoriere e legale rappresentante *pro tempore*, on. le Silvana Mura, con sede in Milano, via Felice Casati, n. 1/A, rappresentata e difesa dall'avv. Sergio Scicchitano, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso in Roma, via E. Faà di Bruno, 4;

Per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia, del verbale delle operazioni del 26 giugno 2009 dell'Ufficio Elettorale Nazionale istituito presso la Corte Suprema di cassazione per le elezioni dei membri del Parlamento Europeo spettanti all'Italia del 6 e 7 giugno 2009, nella parte in cui non è stato assegnato un seggio alla lista denominato «Partito della Rifondazione Comunista -Sinistra Europea - Partito dei Comunisti Italiani nonché, per quanto necessario, - del verbale dell'Ufficio elettorale Circoscrizionale per l'Italia centrale istituito presso la Corte d'Appello di Roma nella parte nel quale è stato proclamato eletto l'on. Umberto Bossi; - dell'attestato inviato dall'Ufficio Elettorale Circoscrizionale per l'Italia Centrale istituito presso la Corte d'Appello di Roma all'on. Umberto Bossi, con il quale si è provveduto a comunicare l'avvenuta elezione al Parlamento Europeo; - del verbale dell'Ufficio elettorale Circoscrizionale per l'Italia Insulare istituito presso la Corte d'Appello di Palermo nella parte nel quale è stato proclamato eletto l'on. Antonio Di Pietro; - dell'attestato inviato dall'Ufficio Elettorale Circoscrizionale per l'Italia Insulare istituito presso la Corte d'Appello di Palermo all'on. Antonio Di Pietro, con il quale si è provveduto a comunicare l'avvenuta elezione al Parlamento Europeo; - del verbale dell'Ufficio elettorale Circoscrizionale per l'Italia Nord Occidentale nella parte nel quale è stato proclamato eletto l'on. Umberto Bossi; - dell'attestato inviato dall'Ufficio Elettorale Circoscrizionale per l'Italia Nord Occidentale, con il quale si è provveduto a comunicare l'avvenuta elezione al Parlamento Europeo all'on. Umberto Bossi; - del verbale delle operazioni dell'Ufficio Elettorale Nazionale istituito presso la Corte di cassazione con il quale si è dato atto delle rinunce dell'on. Umberto Bossi, dell'on. Antonio Di Pietro, dell'on. Leoluca Orlando e delle opzioni per le altre circoscrizioni dell'on. Mario Borghezio, dell'on. Luigi De Magistris e dell'on. Sonia Alfano; - del Comunicato dell'Ufficio Elettorale Nazionale presso la Corte Suprema di Cassazione pubblicato nella Serie Generale della *G.U.* n. 158 del 10 luglio 2009, con il quale è stata resa nota l'elezione dell'on. Claudio Morganti ovvero dell'on. Oreste Rossi, detto Tino ovvero dell'on. Giommama Uggias, nonché per la dichiarazione dell'avvenuta elezione al Parlamento Europeo nelle elezioni dei membri spettanti all'Italia del 6 e 7 giugno 2009 dell'on. prof. Oliviero Diliberto anziché dell'on. Claudio Morganti ovvero dell'on. Oreste Rossi detto Tino ovvero dell'on. Giommama Uggias.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno - Ufficio Elettorale Centrale;

Visti gli atti di intervento dell'avv. Sonia Viale nonché dell'Associazione politica denominata «Lega Nord per l'indipendenza della Padania»;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'on. le Giommama Uggias;

Visto l'atto di intervento in giudizio dell'Italia dei Valori;

Viste le memorie difensive prodotte dalle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 ottobre 2009 il 1° Referendario Mariangela Caminiti e uditi per i ricorrenti l'avv. Crapolicchio, per l'Amministrazione intimata l'avvocato dello Stato M. Borgo, per l'avv. S. Viale l'avv. Reggio D'Acì per delega dell'avv. L. Manzi, l'avv. G. Parodi e l'avv. P. Piciocchi, per la Lega Nord e per l'on. Umberto Bossi l'avv. A. Manzi e l'avv. G. Parodi per delega dell'avv. C. Troubetzkoy Hahn, per l'Italia dei Valori l'avv. V. Di Benedetto per delega dell'avv. S. Scicchitano, l'avv. G. Uggias, che si difende in proprio, come specificato nel verbale;

Visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e succ. mod., l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e succ. mod.;

Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue.



Fatto

1. — Con il ricorso indicato in epigrafe, gli istanti rappresentano che in data 1° aprile 2009, con decreto pubblicato nella *G.U.* del 3 aprile 2009, il Presidente della Repubblica ha convocato i comizi per l'elezione dei membri del Parlamento Europeo da svolgersi nei giorni 6 e 7 giugno 2009. Precedentemente, con la legge 20 febbraio 2009, n. 10, è stato modificato il sistema elettorale vigente per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, prevedendosi la ripartizione dei seggi tra le liste che abbiano superato lo sbarramento del 4 per cento, con l'introduzione nell'art. 21, primo comma, della legge 24 gennaio 1979, n. 18, dopo il n. 1, il successivo n. 1-*bis* e la sostituzione del n. 2 dello stesso primo comma.

Concluse le votazioni, l'Ufficio Elettorale Nazionale, istituito presso la Corte di cassazione, ha redatto il verbale delle operazioni individuando le liste che hanno conseguito una cifra elettorale nazionale pari almeno al 4 per cento dei voti validi espressi. Dopo aver rilevato che il totale delle cifre elettorali nazionali conseguite da tutte le liste stato pari a n.30.623.840 voti, l'Ufficio ha attestato il 4 per cento di tale cifra pari a 1.224.953,60 corrispondente a 1.224.954, con approssimazione per eccesso all'unità.

L'Ufficio Elettorale Nazionale ha individuato poi, ai sensi del predetto art. 21, primo comma, n. 1-*bis*, le liste che hanno conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi, poi ha proceduto al riparto dei seggi tra le medesime liste, applicando la disposizione di cui al successivo n. 2 del predetto primo comma:

ha diviso il totale delle cifre elettorali nazionali delle liste ammesse alla ripartizione dei seggi, pari a 26.572.238, per il numero dei seggi da attribuire, pari a 72, ottenendo il quoziente elettorale nazionale, pari dunque a 369.058 (tralasciando la parte frazionaria);

ha diviso poi la cifra elettorale di ciascuna lista per tale quoziente, attribuendo ad ogni lista tanti seggi quante volte il quoziente elettorale nazionale risultava contenuto nella cifra elettorale nazionale di ciascuna lista;

i restanti seggi, nella specie 2, sono stati assegnati dall'Ufficio Elettorale Nazionale «alle liste per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti» (in particolare, Italia dei Valori-Lista Di Pietro, collegata nella Circoscrizione I - Italia Nord Occidentale alla Lista autonomie Libertè Democratie che aveva ottenuto un resto di 263.494, e Lega Nord, che aveva ottenuto un resto di 173.717).

Lamentano i ricorrenti che l'Ufficio Elettorale Nazionale nel fare detti conteggi non avrebbe tenuto conto della memoria presentata in data 26 giugno 2009 dall'Associazione «Partito della Rifondazione Comunista-Sinistra Europea-Partito dei Comunisti Italiani», sull'applicazione della norma in questione.

In seguito, l'Ufficio Elettorale Nazionale ha provveduto, ai sensi del predetto art. 21, comma 1, n. 3, alla distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi attribuiti alle predette liste. A tal fine, l'Ufficio ha anzitutto diviso la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista per il numero di seggi attribuiti alla lista stessa, ottenendo così il quoziente elettorale di lista. Ha poi attribuito a ciascuna lista tanti seggi quante volte il quoziente elettorale di lista è risultato contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale della lista ed ha assegnato i seggi non assegnati ad ogni lista con il metodo dei quozienti interi, a favore delle circoscrizioni nelle quali la lista ha conseguito il maggior numero di resti. E così l'Ufficio Elettorale ha assegnato il nono seggio spettante alla «Lega Nord» nella Circoscrizione III-Italia Centrale, con un resto di 186.988 e ha assegnato il settimo seggio spettante all'«Italia dei Valori-Lista Di Pietro», nella Circoscrizione V-Italia Insulare, con un resto di 186.326.

Con comunicato del 9 luglio 2009, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie Generale n.158 del 10 luglio 2009, l'Ufficio Centrale Nazionale presso la Corte di cassazione ha infine proclamato gli eletti al Parlamento Europeo. A seguito delle rinunce e opzioni ammesse nella Circoscrizione III-Italia Centrale per la lista «Lega Nord» è stato proclamato eletto l'on. Claudio Morganti (con 2710 preferenze), nella Circoscrizione 1 - Italia Nord Occidentale, per la lista «Lega Nord» è stato proclamato eletto l'on. Oreste Rossi, detto Tino (con 14.390 preferenze), nella Circoscrizione V - Italia Insulare per la lista «Italia dei Valori-Lista Di Pietro» è stato proclamato eletto l'on. Giommaria Uggias (con 17.476 preferenze).

Ne è derivato che alla lista «Partito della Rifondazione Comunista-Sinistra Europea - Partito dei Comunisti Italiani», odierna ricorrente, nonché alla lista «Sinistra e Libertà-Federazione dei Verdi» non sono stati assegnati seggi, pur avendo le stesse avuto candidati maggiormente votati rispetto a coloro che hanno beneficiato dell'assegnazione dei due seggi residuati dopo l'assegnazione dei seggi «a quoziente pieno».

Pertanto, i ricorrenti hanno impugnato gli atti, meglio indicati in epigrafe, con ricorso proposto a questo Tribunale amministrativo regionale, deducendo le seguenti censure: 1) Erronea e illegittima applicazione degli artt. 21 e 22 della legge n. 18 del 1979, così come modificati dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10; Eccesso di potere per travisamento dei fatti, contraddittorietà, sviamento, irragionevolezza, illogicità, carente, assente e/o erronea motivazione, vessatorietà, disparità di trattamento, violazione del principio di uguaglianza, ingiustizia manifesta, assenza del presupposto, difetto



di istruttoria: in particolare, non sarebbe stata correttamente applicata la norma di cui all'ultimo periodo della norma recata dall'art. 21, comma 1, n. 2, della citata legge n. 18 del 1979 e succ. mod., il quale prevede che «si considerano resti anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno raggiunto il quoziente elettorale nazionale». Questa disposizione imporrebbe di considerare, nell'assegnazione dei seggi che rimangono ancora da attribuire dopo che si è divisa la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista per il quoziente elettorale nazionale, non solo le liste per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti, ma anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno partecipato all'attribuzione dei seggi non avendo raggiunto il quoziente elettorale nazionale: ossia delle liste che non hanno conseguito sul piano nazionale il 4 per cento dei voti validi e non hanno dunque partecipato all'assegnazione dei seggi a coefficiente c.d. pieno.

Secondo i ricorrenti l'intenzione del legislatore sarebbe quella di prevedere un meccanismo tale da consentire a quelle liste che non hanno raggiunto la soglia di sbarramento del 4 per cento un diritto di tribuna, consentendo alle stesse di partecipare all'assegnazione di quei seggi attribuiti con il meccanismo dei resti.

Ciò si evincerebbe anche dal comunicato del Ministero dell'Interno del 24 febbraio 2009 che, nell'annunciare l'entrata in vigore del quoziente elettorale del 4 per cento, ha segnalato che in virtù di tale sbarramento sono individuate «le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi», ma pure che «si considerano _resti anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno raggiunto il quoziente elettorale nazionale».

Inoltre, secondo i ricorrenti la circostanza per la quale la norma ammetterebbe al riparto dei seggi residui da attribuire con i resti anche le liste che non hanno raggiunto il 4 per cento dei voti validi risulterebbe confermata, «a contrario», dai lavori preparatori della legge 20 febbraio 2009, n. 10 e, in particolare dalla relazione accompagnatoria all'A.S. n. 1360-A, disegno di legge di approvazione delle modifiche alla legge n. 18 del 1979. Secondo detta relazione, in assenza dell'ultimo periodo, vi sarebbe il rischio di ritenere escluse dall'assegnazione dei resti anche liste che avessero superato lo sbarramento, ma che non avessero raggiunto il quoziente elettorale nazionale, che in quel caso sarebbe superiore al 4 per cento: caso, questo, che potrebbe verificarsi nell'ipotesi in cui il numero dei seggi spettanti all'Italia - non fissato per legge e determinato sulla base di un rinvio alle competenti fonti europee - scendesse al di sotto delle venticinque unità.

Ma in realtà, secondo i ricorrenti, il legislatore, al momento dell'approvazione della norma, non può non aver tenuto conto del numero dei seggi spettanti all'Italia; e anche del fatto che a regime, sulla base del Trattato di Lisbona, detto numero sarà pari a 73.

Quindi la lettura data dai relatori della legge apparirebbe slegata sia dalla realtà che dalla lettera della norma. Secondo i ricorrenti, occorrerebbe far riferimento al significato proprio delle parole e dall'intenzione del legislatore: ove esso avesse voluto escludere le suddette liste dall'assegnazione dei seggi restanti con il meccanismo dei maggiori resti, lo avrebbe potuto fare esplicitamente, non inserendo tale ultimo periodo nella disposizione in questione.

L'interpretazione accolta dai ricorrenti intende rispondere anche a principi di ragionevolezza ed equità, nonché al criterio della «non ridondanza», che impone di evitare - fino ai limiti del possibile - di intendere come inutili le parole impiegate dal legislatore.

2. — Profili di manifesta illegittimità costituzionale rispetto agli artt. 3, 48 e 49 della Costituzione Italiana: l'introduzione di una soglia di sbarramento del 4 per cento che impedirebbe ad ogni lista che non ha raggiunto tale limite la possibilità di ottenere degli eletti, seppure solo per attribuire loro di ottenere un diritto di tribuna, presenterebbe profili di manifesta illegittimità costituzionale rispetto agli artt. 3, 48 e 49 della Cost. Infatti, una soglia di sbarramento così alta, non mitigata dall'introduzione di un c.d. diritto di tribuna, finirebbe per non dare alcun valore ai voti di milioni di elettori, che in tal modo non potrebbero concorrere con metodo democratico a determinare la politica italiana, ai sensi dell'art. 49 della Cost., con la conseguenza che la norma per superare lo scoglio dell'illegittimità costituzionale dovrebbe essere interpretata nel senso proposto dai ricorrenti, con la conseguente assegnazione dell'ultimo seggio attribuito con i resti nelle circoscrizioni III-Italia Centrale ovvero I-Italia, Nord Occidentale e V-Italia Insulare.

Concludono con la richiesta di annullamento *in parte qua* dei provvedimenti impugnati e la proclamazione del candidato on. Oliviero Diliberto in sostituzione del candidato on. Claudio Morganti, ovvero dell'on. Oreste Rossi, detto Tufo ovvero dell'on. GiommariaUggias.

Hanno proposto analoghi atti di intervento ad opponendum l'avv. Sonia Viale, elettrici candidata nella Lista Lega Nord alle predette elezioni europee, nonché l'Associazione politica «Lega Nord per l'Indipendenza della Padana»; in particolare, la prima ha rappresentato di aver proposto parallelo gravame a questo Tribunale avverso gli atti con cui l'Ufficio Elettorale Nazionale ha attribuito il seggio spettante alla lista «Lega Nord» nella circoscrizione III Italia Centrale all'on. Morganti, secondo non eletto della Lista, proclamandolo eletto, per effetto dell'esercizio di opzione dell'on. Borghesio. Tale circostanza avrebbe impedito alla ricorrente di potere confidare nell'esercizio del diritto di opzione per l'elezione nella Circoscrizione III da parte dell'on. Borghesio, collocandosi in posizione utile per essere



eletta in surrogazione nella Circoscrizione I, nella quale ella in seguito alla rinuncia dell'on. Bossi, era risultata prima dei non eletti, ovvero di poter beneficiare in caso di inerzia dell'on. Borghezio rispetto all'esercizio dell'opzione, dell'eventuale sorteggio favorevole previsto dall'art. 41, primo comma, secondo periodo della legge n. 18 del 1979. Gli intervenienti evidenziano che la situazione in cui versa la Lista istante sarebbe completamente diversa da quella evocata dalla norma citata che si riferisce alle liste che non hanno raggiunto il quoziente elettorale nazionale, sul presupposto che — a seguito dell'introduzione dello sbarramento del 4 per cento — esse abbiano superato tale soglia integrando così la condizione principale per l'ammissione al riparto dei seggi. La lista it4 questione pur avendo superato il quoziente elettorale nazionale (pari a 369.058), avrebbe tuttavia ottenuto un numero di voti inferiore al 4 per cento di quelli validi. Inoltre, precisa l'interveniente che la disposizione evocata non sarebbe stata inserita dal legislatore elettorale del 2009, contestualmente alla clausola di sbarramento, risultando già presente nella legge n. 18 del 1979. Essa in seguito all'introduzione della soglia di sbarramento presenterebbe una diversa e più ridotta portata. Infine, nel replicare agli asseriti profili di incostituzionalità sollevati, l'interveniente ha evidenziato che l'introduzione della clausola di sbarramento non rappresenterebbe una scelta irragionevole, in quanto volta a rafforzare la stabilità delle maggioranze parlamentari e del potere esecutivo evitando eccessive frammentazioni.

Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Interno-Ufficio Elettorale Centrale eccependo il difetto di legittimazione passiva di quest'ultimo, trattandosi di organo straordinario e temporaneo che si scioglie subito dopo la proclamazione degli eletti esaurendo la propria funzione, mentre l'unica legittimata passiva è l'Amministrazione interessata.

Si è costituito in giudizio l'avv. Giommara Uggias, in proprio, per resistere al ricorso e ha controdedotto alle censure attoree eccependo l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione dei ricorrenti atteso che la lista ricorrente non avrebbe diritto ad alcun seggio in quanto avrebbe ottenuto una cifra elettorale nazionale superiore al quoziente elettorale nazionale pari a 369.058, non: sussistendo così i presupposti per l'applicazione della disposizione - invocata. La lista non ha conseguito il 4 per cento dei voti validi e, pertanto, sarebbe stata correttamente esclusa dal riparto dei seggi. Lamenta il controinteressato che parte avversa sembrerebbe sovrapporre la nozione di quoziente elettorale nazionale con la nozione di soglia di sbarramento, mentre si tratterebbe di concetti giuridicamente ematematicamente distinti. Inoltre, il legislatore elettorale del 2009 non avrebbe inteso riconoscere alcun diritto di tribuna, ma pur introducendo la soglia dello sbarramento del 4 per cento avrebbe mantenuto invariata la norma di chiusura nella sua formulazione originaria, e cioè che costituiscono «resto» anche i voti delle liste che non hanno raggiunto almeno una volta il quoziente elettorale nazionale.

Con atto ritualmente notificato l'«Italia dei Valori» è intervenuta in giudizio, sostenendo la legittimità della clausola dello sbarramento nella ripartizione dei seggi introdotta dalla legge n. 10 del 2009 e ha concluso per la reiezione del ricorso.

Con memoria conclusionale i ricorrenti hanno ribadito le proprie posizioni riguardo la illegittimità degli atti impugnati e la richiesta di annullamento degli stessi insistendo sugli asseriti profili di incostituzionalità dell'art. 21 della legge n. 18 del 1979.

All'udienza pubblica del 22 ottobre 2009, dopo la discussione la causa è stata introitata per la decisione.

D I R I T T O

1. — Il Collegio deve preliminarmente esaminare, ai fini della decisione, il quadro normativo che regola la materia ponendo l'attenzione sulla prospettata questione di legittimità costituzionale avanzata dai ricorrenti, in relazione all'art. 21 della legge n. 18 del 1979, con particolare riferimento agli artt. 3, 48 e 49 della Costituzione.

1.1. — Al riguardo, occorre richiamare la pregiudiziale disciplina comunitaria e, nello specifico, la Decisione del Consiglio 76/787/CECA/CEE/EURATOM del 20 settembre 1976, che all'art. 189 stabilisce che «Il Parlamento europeo, composto da rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità, esercita poteri che gli sono attribuiti dal presente Trattato» e all'art. 190 prevede che «I rappresentanti al Parlamento europeo, dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità sono eletti a suffragio universale diretto. Il numero dei rappresentanti eletti in ogni Stato membro è fissato come segue: ... (...). il numero dei rappresentanti eletti in ciascuno Stato membro deve garantire un'adeguata rappresentanza dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità. ».

La materia elettorale europea è stata disciplinata a livello nazionale con la legge n. 18 del 1979, la quale dispone all'art. 1 che «i membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia sono eletti a suffragio universale con voto diretto, libero e segreto attribuito a liste di candidati concorrenti. L'assegnazione dei seggi tra le liste concorrenti è effettuata in ragione proporzionale, con le modalità previste dai successivi artt. 21 e 22», e all'art. 2 prevede che «Le circoscrizioni elettorali ed i loro capoluoghi



sono stabiliti nella tabella A. Il complesso delle circoscrizioni elettorali forma il collegio unico nazionale. L'assegnazione del numero dei seggi alle singole circoscrizioni, di cui alla tabella A, è effettuata, sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto centrale di statistica, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, da emanarsi contemporaneamente al decreto di convocazione dei comizi. La ripartizione dei seggi di cui al precedente collima si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica per il numero dei membri spettante all'Italia e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti».

Il successivo art. 21 della citata legge n. 18 del 1979 prevede il computo dei voti e il riparto dei seggi secondo il seguente schema seguito dall'Ufficio Elettorale Nazionale, il quale, compiuto lo scrutinio:

a) riceve gli estratti dei verbali degli uffici elettorali circoscrizionali costituiti presso le corrispondenti circoscrizioni;

b) sulla base di tali atti, procede a determinare la cifra nazionale di ciascuna lista, ottenuta dalla somma dei voti validi conseguiti da ciascuna lista su tutto il territorio nazionale;

c) individua le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi;

d) procede al riparto dei seggi tra le liste che abbiano superato la soglia del 4 per cento in base alla cifra elettorale nazionale ciascuna lista. A tal fine si divide il totale delle cifre elettorali nazionali delle liste ammesse alla ripartizione dei seggi per il numero dei seggi da attribuire, ottenendo così il quoziente elettorale nazionale; il quoziente nazionale così ottenuto, di cui si tralascia l'eventuale parte frazionaria indica, in buona sostanza, il numero dei voti necessari per ottenere un seggio;

e) infine, per conoscere il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista, provvede a dividere la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista (cioè la suddetta somma dei voti ottenuti da ogni lista) per tale quoziente elettorale nazionale;

f) attribuisce, quindi, ad ogni lista tanti seggi quante volte il quoziente elettorale nazionale risulti contenuto nella cifra elettorale di ciascuna lista (assegnazione dei seggi a quoziente intero);

g) i seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle liste che abbiano avuto la maggiore cifra elettorale nazionale; a parità di cifra elettorale nazionale si procede per sorteggio. Si considerano resti anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno raggiunto il quoziente elettorale nazionale.

Dopo aver determinato, a livello nazionale, il numero dei seggi spettanti a ciascuna lista si procede alla distribuzione successiva nelle singole circoscrizioni. A tal fine:

si divide la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista per il totale dei seggi ad essa già attribuiti, determinando così il quoziente elettorale di lista;

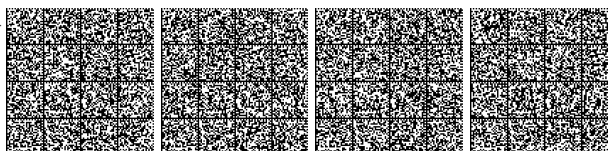
si dividono i voti ottenuti da ogni lista nella singola circoscrizione (cifra elettorale circoscrizionale) per il quoziente elettorale di lista. In tal modo si assegnano i seggi a quoziente intero; i seggi che eventualmente rimangono ancora da attribuire sono assegnati alle circoscrizioni per le quali le divisioni hanno dato i maggiori resti e, nel caso di parità di questi ultimi, si prende in considerazione la circoscrizione con il più alto numero di voti; si ricorre al sorteggio nell'ipotesi di ulteriore parità;

se in una circoscrizione ad una lista spettano più seggi di quanti siano i suoi componenti, risultano eletti tutti i candidati della lista e di procede ad un nuovo riparto dei seggi per tutte le altre circoscrizioni sulla base del secondo quoziente di lista ottenuto dividendo i voti di lista nelle circoscrizioni per il numero dei seggi che sono rimasti da assegnare.

Il richiamato art. 21 della legge n. 18 del 1979 ha subito delle modificazioni e integrazioni per effetto della legge 20 febbraio 2009, n. 10, che ha aggiunto il n. 1-bis al primo comma del predetto articolo, stabilendo una soglia di sbarramento non superiore al 4 per cento dei suffragi espressi per le liste che partecipano al voto (alla luce di quanto consentito dalla Decisione 2002/772/CE, EURATOM del 25 giugno 2002).

Secondo i ricorrenti, tale meccanismo derogatorio va applicato unitamente al criterio della proporzionalità che contraddistingue il sistema elettorale del Parlamento europeo (rapporto tra popolazione e numero di seggi che varia in funzione della popolazione) e, nella specie, censurano il fatto che i voti raccolti dalle liste che non superano il 4 per cento non concorrano all'assegnazione dei seggi con il meccanismo dei resti.

Nel verbale delle operazioni del 26 giugno 2009, l'Ufficio Elettorale Nazionale ha replicato alle Osservazioni avanzate dai candidati esclusi, che hanno contestato tra l'altro l'antinomia tra l'art. 2 e l'art. 21 della legge n. 18 del 1979 sul meccanismo del riparto dei seggi, precisando che l'assegnazione dei seggi alle liste è un'operazione che



presuppone che vi siano dei voti da ripartire in seggi, e che pertanto avviene dopo aver individuato la cifra elettorale nazionale superiore al 4 per cento con successivo travaso a livello circoscrizionale sulla base dei voti conseguiti.

I candidati esclusi contestano il mancato rispetto del carattere proporzionale del voto e la necessità di rendere operativo l'ultimo periodo del n. 2 del primo comma dell'art. 21 in esame, il quale, pur essendo stato confermato anche a seguito della novella di cui all'art. 1 della legge n. 10 del 2009, non sarebbe stato tuttavia applicato dall'Ufficio Elettorale.

Secondo detti candidati esclusi, pertanto, sarebbe illegittima l'applicazione della norma fatta dal predetto Ufficio Elettorale, il quale precisa che «i resti prodotti dai quozienti di lista possono essere utilizzati coerentemente per confrontare le performances della stessa lista nelle diverse circoscrizioni, ma risultano inutilizzabili, per la loro disomogeneità, per il confronto dei risultati conseguiti nelle diverse liste nella stessa circoscrizione». Al contrario, secondo parte ricorrente, il rispetto del carattere proporzionale del voto porterebbe a ritenere che nell'assegnazione dei seggi da attribuire dopo che si è divisa la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista per il quoziente elettorale nazionale, andrebbero considerate non solo le liste per le quali le ultime divisioni hanno ottenuto maggiori resti, ma anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno partecipato all'attribuzione dei seggi non avendo raggiunto il quoziente elettorale nazionale per il mancato conseguimento sul piano nazionale di almeno il 4 per cento dei voti validi.

Il risultato elettorale derivato, al contrario, dall'applicazione dell'art. 21 della citata legge n.18 del 1979 ad opera dell'Ufficio Elettorale ha fatto sì che i ricorrenti abbiano ottenuto un numero di voti superiore, in termini di resti, rispetto a quelli ottenuti dalla «Lega Nord» e «IDV», senza che agli stessi sia stato attribuito alcun seggio. Conseguenza di ciò è che i voti delle liste escluse per effetto dello sbarramento, espressi da cittadini elettori della UE, non appaiono aver avuto alcun peso nella competizione elettorale, con pregiudizio del principio di rappresentanza parlamentare (territoriale e politica).

Tale effetto discorsivo sarebbe derivante dalla scelta legislativa adottata da ultimo con la modifica del predetto art. 21. L'introduzione della soglia di sbarramento, seppur consentita dalla decisione del Consiglio del 1976 e non contestata dai ricorrenti nel ricorso, andrebbe tuttavia ponderata, relativamente alle sue modalità di attuazione - e soprattutto qualora vi sia la combinazione con il meccanismo di suddivisione in circoscrizioni, nel senso di non svilire il principio di proporzionalità e di consentire che il Parlamento europeo, risultante a seguito delle elezioni svolte negli Stati membri, sia composto «di rappresentanti dei cittadini dell'Unione»

2. — Nel merito, assume rilievo, in via preliminare la verifica della possibilità di attribuire al primo comma, n. 2, dell'art. 21 citato, il significato invocato dai ricorrenti, ai fini dell'eventuale accoglimento del ricorso.

2.1. — In particolare secondo i ricorrenti, come si è detto, l'Ufficio Elettorale Nazionale, nel procedere all'assegnazione dei seggi, avrebbe applicato in maniera erronea e illegittima il disposto dell'art. 21, primo comma, n. 2) della legge n. 18 del 1979, come modificato dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10, secondo cui «si considerano resti anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno raggiunto il quoziente elettorale nazionale». La corretta applicazione di questa disposizione avrebbe dovuto portare all'attribuzione di un seggio a ciascuna delle liste denominate «Partito della Rifondazione Comunista Europea-Partito dei Comunisti Italiani» (nella Circoscrizione II-Italia Centrale) e «Sinistra e Libertà-Federazione dei Verdi» (Circoscrizione IV -Italia Meridionale). Ciò in quanto dell'assegnazione dei seggi che rimangono ancora da attribuire, dopo che si è divisa la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista per il quoziente elettorale nazionale, beneficiano non solo le liste per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti, ma anche le liste che non hanno partecipato all'attribuzione dei seggi non avendo raggiunto il quoziente elettorale nazionale (4 per cento dei voti validi).

Secondo i ricorrenti, quindi, il legislatore avrebbe previsto un «diritto di tribuna», consentendo anche alle liste escluse dalla soglia di sbarramento di partecipare all'assegnazione dei seggi attribuiti con il meccanismo dei resti.

Il predetto contenuto applicativo della norma sarebbe confermato da molteplici elementi. In primo luogo, in caso contrario il legislatore si sarebbe dovuto limitare a non inserire il periodo in esame, che non potrebbe avere altro significato: in particolare, secondo i ricorrenti andrebbe considerato come del tutto non plausibile il tentativo di spiegazione «postuma» della norma fornito dai relatori al Disegno di legge A.S. n. 1360-A, di approvazione delle modifiche alla legge n. 18 del 1979, secondo i quali si sarebbe trattato di una sorta di norma di chiusura volta a garantire il funzionamento del sistema di riparto anche nel caso di liste prive del *quorum* necessario ad ottenere un seggio «pieno», pur avendo superato il 4 per cento dei voti.

Infatti - argomentano i ricorrenti - si tratterebbe di un'ipotesi allo stato del tutto teorica, avendo oggi l'Italia ben 72 seggi fra cui ripartire i voti ottenuti dalle molto meno numerose liste in lizza, e comunque irrealistica anche per il futuro, in base al rispetto del metodo proporzionale.



In secondo luogo, la clausola in esame, secondo i ricorrenti, risponderebbe in realtà all'esigenza costituzionale di introdurre un correttivo alla citata clausola di sbarramento, la quale altrimenti vanificherebbe del tutto la volontà di circa 3 milioni e 400 mila elettori italiani (cifra ottenuta sommando tutte le liste sotto al 4 per cento).

In terzo luogo, secondo la prospettazione dei ricorrenti, l'attuazione della norma nel senso indicato sarebbe doverosa, essendo l'unica che consentirebbe di evitare l'illegittimità costituzionale dell'intera disposizione, con particolare riguardo alla violazione degli artt. 3, 48 e 49 della Costituzione.

2.2. — In realtà, a giudizio del Collegio occorre evitare di fraintendere il concetto di «cifra elettorale nazionale» (presupposto previsto, nel minimo del 4 per cento, per l'ammissione al riparto dei seggi) con quello di «quoziente elettorale nazionale» (frutto di un'elaborazione matematica per l'assegnazione in concreto dei seggi).

Ne consegue che il riferimento della norma al mancato raggiungimento del quoziente elettorale nazionale non può essere esteso al caso del mancato raggiungimento del *quorum* elettorale nazionale del 4 per cento da parte di una lista: non sembra infatti possibile assimilare i risultati delle liste che in ipotesi non hanno raggiunto un quoziente elettorale nazionale intero nel meccanismo di ripartizione dei seggi, da un lato, a quelli delle liste che non hanno affatto partecipato all'attribuzione dei seggi, in quanto non hanno raggiunto il *quorum* minimo del 4 per cento dei voti validi espressi, dall'altro.

Infatti, secondo l'inequivocabile lettera della legge, si ricorre ai maggiori resti per l'attribuzione eventuale dei seggi che non si siano potuti assegnare con i quozienti interi, ma senza con questo poter derogare alla esplicita previsione normativa dello sbarramento del 4 per cento: nel senso che partecipano all'assegnazione con i resti solo quei partiti o gruppi che, pur avendo superato il 4 per cento, non abbiano eventualmente raggiunto un quoziente elettorale intero, ovvero abbiano i maggiori resti tra i voti riportati dai partiti ammessi all'assegnazione dei seggi per aver superato il 4 per cento.

La lettura testuale della norma è confermata dall'oggettiva *ratio legis*, atteso che la clausola invocata dai ricorrenti era già presente nel testo della legge elettorale prima dell'introduzione della soglia del 4 per cento, ed è ora stata mantenuta, nella complessiva riformulazione dell'articolo interamente novellato, presumibilmente per le stesse ragioni che a suo tempo portarono all'introduzione della stessa come norma di chiusura del sistema (coerentemente con il carattere generale e astratto della legge, rivolta in ipotesi anche alle possibili per quanto improbabili - evenienze del futuro); mentre nessun indizio sembra consentire di attribuirle una nuova e ulteriore funzione di correttivo degli effetti del previsto sbarramento, a fronte del chiaro tenore testuale della disposizione che - nel testo ora sostituito - limita la ripartizione dei seggi alle liste che abbiano superato la soglia del 4 per cento.

2.3. — Conclusivamente, a giudizio del Collegio il disposto dell'art. 21, comma 1, n. 2, ultimo periodo, della legge n. 18 del 1979, come modificato dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10, secondo cui «si considerano resti anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno raggiunto il quoziente elettorale nazionale», in base al suo tenore letterale, alla sua collocazione sistematica nell'ambito dell'art. 21, e alla oggettiva *ratio* della legge, non si presta all'applicazione evolutiva auspicata dai ricorrenti, volta a porre un correttivo alla soglia del 4 per cento in conformità alla disciplina costituzionale richiamata dai medesimi: di conseguenza, la prospettazione contenuta al riguardo nel ricorso deve essere disattesa in applicazione del citato art. 21, che diventa così norma rilevante ai fini della decisione del giudizio *a quo*.

3. — Premessa la indicata rilevanza della norma ai fini del detto giudizio, diviene allora necessario che il Collegio esamini la questione di legittimità costituzionale sollevata in via subordinata dai ricorrenti.

3.1. — Preliminarmente, è necessario chiarire che la questione sollevata riguarda, in realtà, non la specifica disposizione (art. 21, comma 1, n. 2, ultimo periodo), che come si è visto non risulta affatto applicabile alla fattispecie (non assumendo quindi alcun rilievo nel giudizio in epigrafe) e neppure la mancata previsione di quel «correttivo» (alla soglia di sbarramento) rappresentato dalla medesima clausola nel significato attribuito dai ricorrenti (questione di merito, suscettibile di una valutazione «quantitativa» e, quindi, riconducibile alla discrezionalità del legislatore), bensì la più complessiva previsione dell'art. 21 della legge n. 18 del 1979 che, nel testo sostituito dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10, al n. 1-*bis* del comma 1, stabilisce una rigida soglia di sbarramento pari al 4 per cento dei voti validi per l'ammissione delle liste alla ripartizione dei seggi e al rimborso delle spese elettorali, e impedisce l'accoglimento della domanda dei ricorrenti, presentando però profili, a giudizio del Collegio non manifestamente infondati, di possibile incostituzionalità per la manifesta irragionevolezza e ingiustizia (nei confronti di quegli elettori) della previsione di legge, e per il conseguente possibile eccesso o sviamento di potere del legislatore rispetto alle dichiarate finalità di maggiore razionalità ed efficacia del sistema, in violazione delle norme costituzionali che disciplinano l'esercizio della sovranità popolare nel nostro Paese.

3.2. — È quindi opportuno un secondo chiarimento preliminare, concernente il profilo di illegittimità costituzionale che riguarda - in primo luogo e in via diretta - non la compatibilità della norma in esame con il diritto dell'Unione



europea bensì la possibile violazione, da parte della stessa, della nostra Corte costituzionale, con riguardo al procedimento relativo allo svolgimento delle operazioni elettorali la cui disciplina è rimessa al diritto nazionale alla stregua del noto criterio di sussidiarietà. Sotto tale ultimo aspetto, risulta poi confermata la rilevanza della questione, atteso che una eventuale pronuncia di incostituzionalità della Corte costituzionale, imporrebbe di decidere la posizione dei ricorrenti, ancora non definitiva in ragione del giudizio in corso, alla stregua della nuova disciplina che ne risulterebbe.

3.3. — Ciò premesso, il Collegio deve necessariamente richiamare le disposizioni costituzionali e comunitarie di riferimento rilevanti in questa sede.

3.4. — Viene dunque in primo luogo in rilievo l'art. 11 Cost., che secondo la più autorevole dottrina e la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale costituisce la base giuridica dell'adesione dell'Italia all'Unione Europea, e secondo il quale «L'Italia (...) consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni». Lo stesso tenore letterale della norma richiama alla mente l'art. 1 Cost., secondo cui «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione», risultandone confermata la necessità - comunque rinvenibile dal complessivo sistema giuridico - che anche l'esercizio delle procedure nazionali relative all'attribuzione di profili di sovranità all'Unione Europea, quali l'elezione degli europarlamentari, avvenga in conformità al principio democratico, così come disciplinato dalla nostra Costituzione, in modo analogo a quanto accade per l'esercizio della sovranità popolare in ambito nazionale mediante le elezioni politiche, partecipando quindi i due momenti (elezioni nazionali e al Parlamento europeo) alla medesima esigenza di rispetto dei principi costituzionali che disciplinano l'esercizio della sovranità popolare ai sensi dell'art. 1 della Costituzione.

3.5. — Peraltro, la Costituzione italiana non prevede alcuna disposizione in materia di sistema elettorale strettamente inteso, limitandosi a sancire, all'art. 48, che «Il voto è personale ed eguale, libero e segreto» e a prescrivere, all'art. 56, il suffragio universale e diretto per l'elezione della Camera dei Deputati.

Da ciò discende, come ricordato dai controinteressati intervenuti in giudizio, che «la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa, censurabile in sede di giudizio di costituzionalità solo quando risulti manifestamente irragionevole» (Corte cost., ord. n. 260 del 2002).

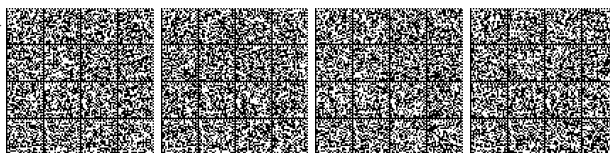
La Corte costituzionale ha, altresì, precisato che i correttivi che possono essere introdotti nell'ambito di un sistema elettorale «non incidono sulla parità di condizione dei cittadini e sull'eguaglianza del voto, che non si estende al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore, rimessa ai meccanismi del sistema elettorale determinati dal legislatore» (Corte cost., sent. n. 356 del 1998). In altri termini, «il principio di eguaglianza non si estende al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore. Risultato che dipende, invece, dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche ed amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni elettorali» (Corte cost. sent. n. 43 del 1961).

3.6. — Nel caso specifico, inoltre, la decisione del Consiglio dell'Unione europea del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002 — recante modifiche alla decisione del Consiglio 76/787/CECA, CEE, EURATOM (Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nel Parlamento europeo a suffragio universale e diretto) — ha consentito agli Stati membri di prevedere la fissazione di una soglia minima per l'attribuzione dei seggi, precisando solo che non deve essere fissata a livello nazionale oltre il 5 per cento dei suffragi espressi, e molti Paesi comunitari risultano averla introdotta.

Ne consegue che, a giudizio del Collegio, la disciplina di legge nazionale che ha introdotto una clausola di sbarramento del 4 per cento — inferiore, quindi, al limite massimo consentito dal legislatore comunitario — non può solo per questo ritenersi in contrasto con il citato articolo 48 Cost. e con le ulteriori disposizioni costituzionali sopra richiamate.

Ne discende, sotto tale profilo, la manifesta infondatezza della relativa questione di legittimità costituzionale.

4. — Il Collegio ritiene, tuttavia, di dover approfondire, anche «d'ufficio», gli ulteriori profili di costituzionalità della questione sollevata dai ricorrenti, e osserva, pertanto, che proprio la sopra richiamata giurisprudenza costituzionale ha chiarito che la determinazione dei sistemi elettorali è comunque censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti «manifestamente irragionevole». La valutazione del Collegio in ordine alla sollevata questione di legittimità costituzionale deve, quindi, estendersi ai possibili ulteriori profili direttamente connessi della dedotta manifesta irragionevolezza e ingiustizia della previsione normativa di cui al citato art. 21 (in quanto non riconosce il c.d.«diritto di tribuna» anche alle liste escluse dalla soglia di sbarramento di partecipare all'assegnazione dei seggi attribuiti con il meccanismo dei resti) rispetto alla dichiarata finalità di garantire una maggiore razionalità ed efficacia del sistema rafforzando la stabilità delle maggioranze parlamentari e del potere esecutivo e favorendo le aggregazioni politiche nella sede comunitaria.



4.1. — Anche in questo caso il Collegio ritiene, in conformità a quanto osservato al precedente paragrafo n. 3.4., che il rispetto del principio costituzionale democratico che disciplina l'esercizio della sovranità popolare ai sensi dell'art. 1 Cost. debba essere valutato (così per le elezioni nazionali come per quelle al Parlamento europeo) alla stregua della ragionevolezza della norma di legge con esclusivo riguardo alle specifiche disposizioni costituzionali di riferimento.

5. — Appare allora necessario partire dalla ricognizione dei diversi modi di esercizio della sovranità popolare: innanzitutto, «tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» (art. 49 Cost.); essi possono, inoltre, partecipare a sindacati (art. 39 Cost.), associazioni e comitati (artt. 2 e 18 Cost.), impegnarsi direttamente nel sociale (alla stregua del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost.) ed hanno il diritto di manifestare il proprio pensiero, informare ed essere informati (art. 21 Cost.). Diverso è il caso, in cui, tramite il voto (uguale, libero e segreto ai sensi dell'art. 48 Cost.) ciascun componente del corpo elettorale (organo del Popolo) può partecipare agli strumenti di democrazia diretta e rappresentativa, poiché in questo caso, evidentemente, la disciplina di legge ordinaria (quale quella in esame) deve essere coerente e non contraddittoria rispetto al ruolo attribuito dall'ordinamento costituzionale all'assemblea rappresentativa che viene in tal modo eletta.

6. — Per quanto concerne l'ambito nazionale la nostra Costituzione delinea uno Stato di diritto democratico caratterizzato da una forma di governo parlamentare, ovvero in cui il Parlamento è eletto direttamente dal Popolo e lo rappresenta, e quindi adotta le leggi e accorda la fiducia all'Esecutivo, operando secondo le previste maggioranze (art. 64 Cost.). La duplice conseguenza di questo sistema è costituita, da un lato, dalle prerogative d'indipendenza garantite ad «ogni membro del Parlamento», poiché ciascun parlamentare «rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato» (art. 67 Cost.) e, dall'altro, dalla latitudine dei compiti conferiti, nel rispetto del principio della separazione dei Poteri, al Parlamento e a ciascuno dei parlamentari, mediante il potere d'iniziativa legislativa, di proposizione di mozioni, d'inchiesta (art. 82 Cost.) e di sindacato ispettivo (mozioni, interrogazioni, interpellanze). Questi elementi sfuggono al principio maggioritario e valorizzano, invece, la funzione autonomamente e personalmente svolta di ogni rappresentante democraticamente eletto al Parlamento.

7. — Per il Parlamento europeo, fermo restando quanto osservato circa la necessaria conformità delle norme nazionali di disciplina delle elezioni europee al principio democratico disciplinato dalla nostra Costituzione, valgono analoghe considerazioni, atteso che:

ai sensi dell'art. 9 A del Trattato europeo tale organo esercita, oltre alle funzioni legislative e di bilancio (congiuntamente al Consiglio) anche le funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai Trattati;

le sopra richiamate Decisioni del Consiglio del 1976 e del 2002 hanno imposto l'adozione di un sistema elettorale proporzionale, consentendo la ripartizione nazionale in circoscrizioni purché «senza pregiudicare complessivamente il carattere proporzionale del voto».

8. — Da quanto finora osservato discende, a giudizio del Collegio, la possibile illegittimità costituzionale di una norma di legge elettorale che pregiudichi la garanzia di indipendenza dei parlamentari nella rappresentanza della Nazione senza vincoli di mandato e che, quindi, offuschi nei loro confronti il principio di responsabilità diretta e personale di ogni soggetto investito di pubbliche funzioni. Principio che costituisce invece il cardine fondante di ogni moderna democrazia liberale, sia al momento della presentazione delle candidature, che, come nella fattispecie in esame, nei momenti successivi senza interrompere il «filo» democratico che, secondo la Costituzione, lega i seguenti momenti: - la possibilità di ciascun cittadino di concorrere a determinare la politica nazionale associandosi in un partito politico (art. 49 Cost.); - il diritto di ciascun componente del corpo elettorale, nel determinare la politica nazionale, di concorrere direttamente (mediante il proprio voto uguale, libero e segreto ai sensi dell'art. 48 Cost.) all'elezione dei Parlamentari; - il potere di ciascun Parlamentare, in tal modo eletto, di rappresentare la Nazione ed esercitare le sue funzioni senza vincolo di mandato (ai sensi dell'art. 67 Cost.); - il conseguente esercizio, da parte di ciascun parlamentare dei propri poteri d'iniziativa legislativa, d'indirizzo politico e di sindacato ispettivo previsti (direttamente o indirettamente) dalla Costituzione, che sfuggono al principio maggioritario e che postulano, viceversa, un'adeguata «rappresentanza politica» dell'intera «Nazione» (e non solo di una più o meno ampia cerchia, politica, territoriale o economico-professionale, di elettori).



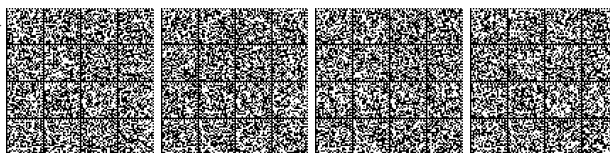
Resta, pertanto, preclusa, secondo la ricostruzione del vigente ordinamento costituzionale operata dal Collegio, la legittima introduzione di clausole maggioritarie o di sbarramento, come quella in esame, le quali non si limitino a conformare i risultati pratici della competizione elettorale secondo i previsti meccanismi elettorali (così come espressamente consentito dalla giurisprudenza costituzionale), ma che, al contrario, pongano più radicalmente nel nulla la volontà popolare di una più o meno ampia platea di elettori, che viene in tal modo privata, di fatto, del proprio diritto di concorrere alla politica nazionale (in questo caso svolta in ambito comunitario mediante gli europarlamentari italiani); e ciò in modo non ragionevole e non proporzionato rispetto al superiore interesse ad un più efficace funzionamento del sistema democratico.

9. — Sotto il profilo da ultimo considerato, appare quindi non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per manifesta irragionevolezza e ingiustizia, dell'art.21 della legge n. 18 del 1979, come sostituito dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10, in quanto la novella legislativa del 2009, pur mantenendo la suddivisione del territorio nazionale in più collegi territoriali, richiede il raggiungimento da parte di ciascuna lista di un rigido *quorum* minimo complessivo nazionale, per poi ripartire i seggi nuovamente su base territoriale, però in relazione alla cifra elettorale nazionale dei soli partiti che hanno superato la soglia di sbarramento. Questi ultimi così si vedono attribuire, in sede di computo dei resti eccedenti il *quorum* elettorale intero, con riferimento a ciascun collegio territoriale, ulteriori euro-parlamentari (nella fattispecie, due) sulla base di cifre elettorali irragionevolmente ben più modeste (nel caso specifico, circa 263 mila voti complessivi per «Italia dei Valori» e 173 mila per «Lega Nord») rispetto a quelle riportate dalle liste che non hanno raggiunto la soglia di sbarramento del 4 per cento e che vengono escluse dalla norma in esame anche dal predetto riparto dei resti (nella fattispecie e con riguardo ai diversi ricorrenti, circa 1 milione e 40 mila voti complessivi per «Rifondazione Comunista», 960 mila per «Sinistra e Libertà»). Si creano, in tal modo, evidenti alterazioni dell'iniziale ripartizione dei seggi fra i previsti collegi territoriali e, per quanto interessa in questa sede, si lascia irragionevolmente priva di ogni rappresentanza e di ogni altro effetto la volontà politica espressa da molti elettori (circa 3 milioni e 400 mila, sommando tutte le liste sotto al 4 per cento), premiando, in sede di riparto dei resti, *quorum* molto più bassi in modo non congruo e, comunque, non proporzionato rispetto alle finalità di razionalizzazione del sistema politico perseguite con l'introduzione di una soglia di sbarramento.

10. — Conclusivamente, il citato art. 21 della legge n. 18 del 1979, nel testo vigente, stabilisce una rigida soglia di sbarramento nazionale, estesa alla ripartizione (prevista invece su base territoriale) dei resti eccedenti i *quorum* elettorali «interi», e così nega la sussistenza del c.d. «diritto di tribuna» di una consistente parte dell'elettorato, ai fini dell'esercizio degli indicati poteri di iniziativa, indirizzo e controllo sull'operato dell'Esecutivo, in rappresentanza della Nazione, da parte dei singoli parlamentari in tal modo eletti. Occorre, altresì, evidenziare che un ulteriore possibile profilo di irragionevolezza della norma in esame è costituito dal denegato accesso al rimborso delle spese effettuate dai partiti che hanno partecipato con proprie liste alla competizione elettorale, ma che non hanno raggiunto il *quorum*, in quanto ciò appare suscettibile di determinare una possibile disparità di trattamento fra i diversi attori politici operanti alla stregua del citato art. 49 della Costituzione.

Relativamente agli effetti descritti, lo stesso art. 21 palesa, a giudizio del Collegio, un possibile profilo di irragionevolezza manifesta, in quanto le illustrate ulteriori conseguenze della norma potrebbero ritenersi non giustificate dalle dichiarate finalità di rafforzamento della stabilità delle maggioranze parlamentari e del potere esecutivo in favore di più ampie aggregazioni politiche nella sede comunitaria, atteso che tali esigenze vengono già assicurate dalla generale esclusione delle liste minori dal meccanismo di ripartizione dei seggi fra le liste che hanno superato lo sbarramento del 4 per cento, palesando una possibile e non manifestamente infondata questione di costituzionalità della norma di legge in esame sotto il profilo di eccesso o sviamento di potere del legislatore in violazione degli artt. 1, 3, 48, 49 e 51 della Costituzione.

11. — Inoltre, per le medesime considerazioni sopra svolte, deve essere altresì valutata la possibile violazione dell'art. 11 Cost., sotto il diverso profilo della compatibilità del citato art. 21 con l'art. 8 A del Trattato, secondo cui «il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa» (paragrafo 1) e «ogni cittadino ha diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione» (paragrafo 3): disposizioni recepite dall'ordinamento italiano ai sensi dello stesso art. 11 Cost. e ulteriormente specificate dalla decisione del Consiglio, dell'Unione Europea del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002 - recante modifiche alla decisione del Consiglio 76/787/CECA, CEE, EURATOM, che impone il «rispetto complessivo del carattere proporzionale del voto». Si può, pertanto, seriamente dubitare che una norma di legge nazionale che ha consentito di nominare due europarlamentari sulla base di resti elettorali di poco superiori a 400 mila voti, lasciando senza alcuna rappresentanza politica i circa due milioni di elettori delle due principali liste rimaste sotto alla soglia del 4 per cento, possa corrispondere al predetto criterio.



12. — Infine, deve essere valutata oltre la richiamata possibile violazione dell'art. 11 Cost. sotto il diverso profilo della compatibilità del predetto art. 21 con la citata norma del Trattato anche il contrasto con quei principi che trovano conferma nell'*acquis communautaire* di cui sono espressione gli artt. 10, 11, 39 e 40 della CEDU - i quali non possono non porsi anche a fondamento della necessità di rappresentanza degli elettori comunitari nel Parlamento europeo. Tali articoli della Convenzione, sanciscono, infatti, il diritto di ciascun individuo di manifestare le proprie convinzioni e di godere dell'elettorato attivo e passivo per il Parlamento europeo, diritto strettamente connesso a quelli tutelati dagli articoli che nella Carta Costituzionale affermano la regola democratica secondo il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

13. — In conclusione, la questione di costituzionalità dell'art. 21, comma 1°, n. 2, della legge 24 gennaio 1979, n. 18, nel testo vigente, viene ritenuta dal Collegio rilevante e non manifestamente infondata in quanto la predetta norma, prevedendo la soglia nazionale di sbarramento nell'ambito di un sistema che già disciplinava l'attribuzione dei seggi su base circoscrizionale, senza stabilire alcun correttivo, anche in sede di ripartizione dei «resti», osta all'accoglimento, da parte di questo Tribunale, della domanda dei ricorrenti di partecipare con i propri voti (superiori a tali «resti») a detta ripartizione (c.d. diritto di tribuna) e comporta una irragionevolezza e non proporzionalità della previsione legislativa rispetto alle perseguite finalità di maggiore efficacia del sistema politico democratico nonché la violazione del circuito democratico che, secondo gli artt. 1, 3, 48, 49 e 51 della Costituzione, deve assicurare la partecipazione attiva dei cittadini alla vita politica nazionale nonché a quella delle Istituzioni comunitarie alla stregua del richiamo operato dall'art. 11 della Costituzione.

14. — Per le ragioni fin qui esposte, a giudizio del Collegio, la delineata questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 della legge 24 gennaio 1979, n. 18 e succ. mod. e integr. con riferimento agli artt. 1, 3, 11, 48, 49 e 51 della Costituzione è rilevante ai fini del decidere e non è manifestamente infondata.

Pertanto, essa va sottoposta al vaglio della Corte costituzionale nei termini che precedono.

Deve conseguentemente disporsi la sospensione del presente giudizio con l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Deve ordinarsi, altresì, che a cura della Segreteria della Sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Rimane riservata alla decisione definitiva ogni statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.

P. Q. M.

Non definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 della legge 24 gennaio 1979, n. 18 per la parte e i profili precisati in motivazione con riferimento agli artt. 1, 3, 11, 48, 49 e 51 della Costituzione;

Dispone la sospensione del presente giudizio;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che a cura della segreteria della sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Rimane riservata alla decisione definitiva ogni statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese;

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 22, ottobre 2009.

Il presidente: PUGLIESE

L'estensore: CAMINITI



N. 31

*Ordinanza del 14 dicembre 2009 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio
sul ricorso proposto da Besostri Felice Carlo ed altri contro Ufficio elettorale nazionale
presso la Corte suprema di cassazione ed altri*

Elezioni - Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia - Sistema elettorale - Attribuzione alla lista, sia singola sia formata da liste collegate, nelle varie circoscrizioni, di tanti seggi quante volte il rispettivo quoziente elettorale di lista risulti contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale della lista - Previsione che i seggi che rimangono ancora da attribuire siano assegnati, rispettivamente, nelle circoscrizioni per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle circoscrizioni nelle quali si è ottenuta la maggiore cifra elettorale circoscrizionale - Rispetto del numero dei seggi preventivamente attribuito alle singole circoscrizioni in relazione alla popolazione residente - Mancata previsione - Contrasto con il principio di rappresentanza territoriale dei popoli, sancito dal diritto comunitario (CEDU) - Violazione del principio di sovranità popolare - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e ingiustificata disparità di trattamento tra elettori - Violazione del principio di uguaglianza del voto - Lesione del diritto di associazione in partiti dei cittadini e del diritto di elettorato passivo.

- Legge 24 gennaio 1979, n. 18, art. 21, comma 1, n. 2, sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge 20 febbraio 2009, n. 10.
- Costituzione, artt. 1, 3, 11, 48, 49, 51 e 97.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso RG. 7466 del 2009, proposto dai signori on. Felice Carlo Besostri, on. Pia Locatelli, Giovanni Baccalini, Stefania Ciavattini, Biagio Di Maro, Domenico Ferraro, Sergio Tremolada, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Felice C. Besostri, che si difende in proprio, ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell'avv. Gian Marco Grez in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 18;

Contro il Ministero dell'interno, Ufficio elettorale nazionale per il Parlamento europeo, Ufficio elettorale centrale presso la Corte di cassazione, Ufficio elettorale circoscrizione I Italia nord occidentale, Ufficio elettorale circoscrizione II Italia nord occidentale, Ufficio elettorale circoscrizione III Italia centrale, Ufficio elettorale circoscrizione IV Italia meridionale, Ufficio elettorale circoscrizione V Italia insulare, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

Nei confronti di:

on. Iva Zanicchi, candidata proclamata eletta nella Circoscrizione I nella Lista PDL, domiciliata via Silvio Pellico, n. 12, Lesmo (Milano), non costituita in giudizio;

on. Francesca Balzani, candidata eletta nella lista PD nella Circoscrizione I Italia nord occidentale, domiciliata in via Guglielmo Oberdan, n. 101/2, Genova, non costituita in giudizio;

on. Oreste Rossi, candidato proclamato eletto nella Circoscrizione III nella Lista Lega Nord, rappresentato e difeso dall'avv. Carlo Emanuele Gallo e dall'avv. Alberto Romano ed elettivamente domiciliato presso lo studio del secondo, in Roma, Lungotevere Sanzio, n. 1;

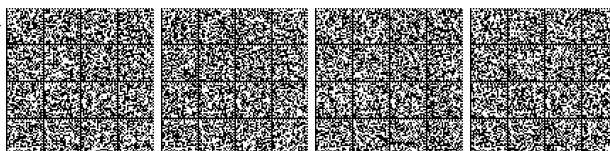
on. Gianteresio, detto Gianni Vattimo, candidato eletto nella lista denominata Italia dei Valori nella Circoscrizione I Italia nord occidentale, domiciliato in via Po, n. 11, Torino, non costituito in giudizio;

on. Giovanni Collino, candidato proclamato eletto nella Circoscrizione II nella Lista PDL, domiciliato in via Ciarnescole, n. 2, Gemona del Friuli (Udine), non costituito in giudizio;

on. Salvatore Caronna, candidato proclamato eletto nella Circoscrizione II nella Lista PD, rappresentato e difeso dagli avv.ti P. Trombetti e G. Morbidelli ed elettivamente domiciliato presso lo studio del secondo in via G. Carducci, n. 4, Roma;

on. Herbert Dorfmann, candidato eletto nella Lista PD nella Circoscrizione II Italia nord orientale, domiciliato in via Untrum, n. 6, Vetrarno (BZ), non costituito in giudizio;

on. Mara Bizzotto, candidata eletta nella Lista Lega Nord nella Circoscrizione II Italia nord orientale, domiciliata in via Concordia n. 13, Tezze sul Brenta (VI), non costituita in giudizio;



on. Luigi De Magistris, candidato eletto nella Lista Italia dei Valori nella Circoscrizione II Italia nord orientale, rappresentato e difeso dall'avv. Sergio Scicchitano, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso in Roma, via E.Faà di Bruno, 4;

on. Paolo Bartozzoli, candidato eletto nella Lista PDL nella Circoscrizione III Italia centrale, domiciliato in Piazza Kurgan, n. 8, Rufina (FI), non costituito in giudizio;

on. Roberto Gualtieri, candidato proclamato eletto nella Circoscrizione III nella Lista PD, rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo Cerulli Irelli, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso in Roma, via Dora, 1;

on. Claudio Morganti, candidato eletto nella Lista Lega Nord nella Circoscrizione III Italia centrale, domiciliato in via Francolini, n. 29, Vaiano (PO), non costituito in giudizio;

on. Nccolò Rinaldi, candidato eletto nella Lista Italia dei Valori, nella Circoscrizione III Italia centrale, domiciliato in Avenue Albert 119, Forest (Belgio), non costituito in giudizio;

on. Salvatore Tatarella, candidato eletto nella Lista PDL nella Circoscrizione IV Italia meridionale, domiciliato in via Andrea da Bari, Bari, non costituito in giudizio;

on. Mario Pirillo, candidato eletto nella Lista PD, nella Circoscrizione IV Italia meridionale, domiciliato in Strada Nova n. 4, Amantea (CS), non costituito in giudizio;

on. Arlacchi Giuseppe detto Pino, candidato eletto nella Lista Italia dei Valori, nella Circoscrizione IV Italia meridionale, domiciliato in via di Tor Fiorenza, n. 55, Roma, non costituito in giudizio;

on. Salvatore Iacolino, candidato eletto nella Lista PDL, nella Circoscrizione V Italia insulare, domiciliato in via Catania, n. 78, Palermo, non costituito in giudizio;

on. Rosario Crocetta, candidato eletto nella Lista PD, nella Circoscrizione V Italia insulare, domiciliato in via Laconia, n. 7, Gela (CL), non costituito in giudizio;

on. Giommara Uggias, candidato eletto nella Lista Italia dei Valori, nella Circoscrizione V Italia insulare, difeso in proprio nonché dagli avv.ti S. Pinna e G. Carta ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo, in Roma, via B. Buozzi, n. 87;

Per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia, *in parte qua* del verbale dell'Ufficio Elettorale Nazionale presso la Corte Suprema di Cassazione relativo alle operazioni elettorali con cui è stato adottato l'atto di proclamazione degli eletti al Parlamento europeo - elezioni 6 e 7 giugno 2009, nella parte in cui non sono stati assegnati i seggi alla lista «Sinistra e Libertà-Federazione dei Verdi» e altre Liste: Rifondazione Comunista - Sinistra Europea - Partito Comunisti Italiani, «Associazione Politica Nazionale Lista Marco Pannella», «La Destra», «Movimento per le Autonomie», «Partito Pensionati», «Alleanza di Centro per la Libertà», nonché di ogni ulteriore atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ivi compresi il Verbale dell'Ufficio Elettorale Nazionale del 26 giugno 2009 e i Verbali delle operazioni degli Uffici Elettorali delle Circoscrizioni I, II, III, IV e V, nelle parti in cui individuano parlamentari europei in numero superiore a quelli spettanti alla lista in cui sono stati candidati e/o in circoscrizione elettorale diversa da quella di candidatura.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'onorevole Oreste detto Tino Rossi;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'onorevole Salvatore Caronna;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'onorevole Luigi De Magistris;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'onorevole Roberto Gualtieri;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 novembre 2009 il 1° Referendario Mariangela Caminiti e uditi per i ricorrenti l'avv. F. C. Besostri, anche in proprio, per l'onorevole R. Gualtieri l'avv. V. Cerulli Irelli, per l'onorevole S. Caronna l'avv. R. Righi per delega dell'avv. G. Morbidelli, per l'onorevole L. De Magistris l'avv. G. Zaccaria per delega dell'avv. S. Scicchitano, per l'onorevole O. Rossi detto Tino l'avv. A. Romano, come specificato nel verbale;

Visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e succ. mod., l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e succ. mod.;

Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue.



F A T T O

I ricorrenti rappresentano che in data 1° aprile 2009, con decreto pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 3 aprile 2009 il Presidente della Repubblica ha convocato i comizi per l'elezione di 72 membri del Parlamento europeo da svolgersi nei giorni 6 e 7 giugno 2009. Con decreto in pari data è stata approvata la Tabella di assegnazione del numero dei seggi alle Circoscrizioni per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia in numero di 72, rispetto ai precedenti 78 (D.P.R. 10 aprile 2004).

L'Ufficio Elettorale Nazionale presso la Corte di cassazione, dopo le votazioni, ha redatto il verbale delle operazioni individuando le liste che avevano conseguito una cifra elettorale nazionale pari almeno al 4 per cento dei voti validi espressi. Dopo aver rilevato che il totale delle cifre elettorali nazionali conseguite da tutte le liste era pari a n. 30519.01 voti, l'Ufficio ha attestato che il 4 per cento di tale cifra era pari a 1.220.781.

L'Ufficio Elettorale Nazionale ha quindi determinato il quoziente elettorale nazionale delle liste ammesse al riparto in 367.808, dividendo il totale delle cifre elettorali nazionali delle liste ammesse al riparto pari a 26.482.189 per il numero dei seggi (72).

Dal Mod. 83 è risultato che la Lega Nord ha ottenuto un seggio conteggiato con i resti nella Circoscrizione III Italia centrale, in quanto la cifra elettorale colà conseguita di 186.988 voti è stata maggiore del resto nazionale di 179.454 e minore del quoziente elettorale nazionale pari a 367.809. La Lista Italia dei Valori-Lista Di Pietro ha ottenuto il seggio nella Circoscrizione V Italia insulare dove la cifra elettorale di 186.326 è stata inferiore al quoziente elettorale di lista pari a 353.977 ovvero eleggendo un parlamentare in più nella Circoscrizione IV Italia meridionale ovvero I Italia nord-occidentale con una cifra elettorale rispettivamente pari a 688.368 e 636.296.

Tale assegnazione dei seggi sarebbe stata effettuata nonostante il tenore dell'art. 21, comma 1, n. 2 come modificato dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10 che ha introdotto per la quota spettante all'Italia la soglia di sbarramento del 4 per cento, precisando altresì che si considerano resti anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno raggiunto il quoziente elettorale nazionale.

Lamentano i ricorrenti che l'Ufficio Elettorale Nazionale nel fare detti conteggi non avrebbe tenuto conto della memoria presentata dal ricorrente Felice Besostri per l'Associazione Sinistra e Libertà-Federazione dei Verdi e quella dell'Associazione Partito della Rifondazione Comunista-Sinistra Europea-Partito dei Comunisti Italiani, sull'applicazione della norma in questione.

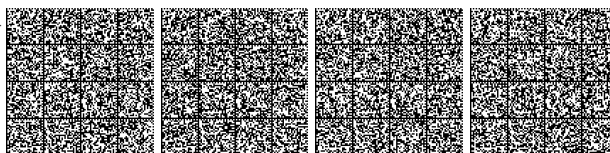
L'Ufficio Elettorale Nazionale ha provveduto poi, ai sensi dell'art. 21, comma 1°, n. 3 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, alla distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi attribuiti alle predette liste, procedendo ad assegnare i seggi non assegnati ad ogni lista con il metodo dei quozienti interi, assegnando a favore delle circoscrizioni nelle quali la lista ha conseguito il maggior numero di resti.

Con comunicato del 9 luglio 2009, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie Generale n. 158 del 10 luglio 2009, l'Ufficio Centrale Nazionale presso la Corte di cassazione ha proclamato gli eletti al Parlamento europeo. A seguito delle rinunce e opzioni ammesse nella Circoscrizione III-Italia centrale per la Lista Lega Nord è stato proclamato eletto l'onorevole Claudio Morganti, nella Circoscrizione 1 - Italia nord occidentale, per la Lista Lega Nord è stato proclamato eletto l'onorevole Oreste Rossi, detto Tino, nella Circoscrizione V - Italia insulare per la Lista Italia dei Valori-Lista Di Pietro è stato proclamato eletto l'onorevole Giommama Uggias. Nella Circoscrizione I per la Lista Italia dei Valori - Lista Di Pietro l'onorevole Vattimo Gianteresio detto Gianni e nella Circoscrizione II per la stessa lista l'onorevole Giuseppe Arlacchi detto Pino.

Pertanto, alle liste Sinistra e Libertà-Federazione dei Verdi, Rifondazione Comunista - Sinistra Europea - Partito Comunisti Italiani, Associazione Politica Nazionale Lista Marco Pannella, La Destra, Movimento per le Autonomie, Partito Pensionati, Alleanza di Centro per la Libertà non sono stati assegnati seggi.

Pertanto, i ricorrenti impugnano gli atti, meglio indicati in epigrafe, a questo Tribunale amministrativo regionale censurando la

1) *Violazione e falsa applicazione degli art. 21 e 22 della legge n. 18 del 1979, così come modificati dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10; Eccesso di potere per disparità di trattamento ed ingiustizia manifesta. Violazione della Decisione del Consiglio europeo del 20 settembre 1976 n. 76/787 e succ. mod.:* la ripartizione dei seggi sarebbe in contrasto con gli art. 21 e 22 della legge n. 18 del 1979 e succ. mod., in particolare, non sarebbe stata correttamente applicata la norma di cui all'ultimo periodo della norma recata dal citato art. 21, comma 1°, n. 2), impedendo l'attribuzione di un seggio con il calcolo dei resti.



Le Liste del PDL, del PD e della UDC, uniche ammesse al riparto, pur avendo conseguito più di un quoziente nazionale, non hanno eletto parlamentari con i resti. Alla Lega Nord e all'IdV è stato attribuito con i resti un euro-parlamentare a testa. Tale assegnazione si dimostrerebbe del tutto erronea e contraria al disposto del predetto art. 21, comma 1°, n. 2 e succ. mod., anche a seguito dell'interpretazione dell'Ufficio Elettorale Nazionale, dopo l'esposto della Lista Sinistra e Libertà-Federazione dei Verdi in data 23 giugno 2009, con la conseguenza che si prospetterebbe una incostituzionalità della stessa introduzione della clausola di sbarramento del 4 per cento.

Mentre la norma di cui al predetto art. 21, come modificato — secondo la quale si considerano resti anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno raggiunto il quoziente elettorale nazionale — sarebbe applicabile nel senso di considerare, nell'assegnazione dei seggi che rimangono ancora da attribuire dopo che si è divisa la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista per il quoziente elettorale nazionale, non solo le liste per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti, ma anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno partecipato all'attribuzione dei seggi non avendo raggiunto il quoziente elettorale nazionale, non avendo cioè conseguito sul piano nazionale il 4 per cento dei voti validi e non avendo dunque partecipato all'assegnazione dei seggi a coefficiente c.d. pieno.

Il predetto ultimo periodo del n. 2 dell'art. 21 potrebbe essere inteso come un'apertura alle liste minori che non hanno superato la soglia di sbarramento del 4 per cento, equiparando a questi fini le cifre elettorali delle liste minori ai resti delle liste maggiori e si adeguerebbe allo spirito delle Decisioni del Consiglio europeo che sottolineano il carattere proporzionale del voto per il Parlamento europeo.

2) *Violazione degli art. 3, 48, 49, 51 e 97 della Costituzione nonché della decisione del Consiglio europeo del 20 settembre 1976, n. 76/787 e successive modificazioni e integrazioni*: secondo i ricorrenti il riconoscimento della soglia di sbarramento pur costituendo una norma derogatoria dovrebbe essere considerata come una disposizione che garantisca il maggior rispetto del carattere proporzionale del voto. Nella specie tale rispetto si ottiene attribuendo alle liste che non hanno raggiunto la soglia del 4 per cento i seggi da attribuire con i resti, quando la loro cifra elettorale sia superiore ai resti delle liste che hanno ottenuto dei quozienti elettorali interi.

Altrimenti l'introduzione di una soglia di sbarramento del 4 per cento che impedirebbe ad ogni lista che non ha raggiunto tale limite la possibilità di ottenere degli eletti, seppure solo per attribuire loro di ottenere un c.d. «diritto di tribuna», presenterebbe profili di manifesta illegittimità costituzionale rispetto agli art. 3, 48 e 49 della Costituzione. Infatti, una soglia di sbarramento così alta, non mitigata dall'introduzione di un correttivo, finirebbe per non dare alcun valore ai voti di milioni di elettori, che in tal modo non potrebbero concorrere con metodo democratico a determinare la politica italiana, ai sensi dell'art. 49 della Cost., ricordando altresì che la sovranità appartiene al popolo (art. 1 Cost.) che la esercita nelle forme e nei modi previsti dalla Costituzione e in una democrazia rappresentativa la forma più alta di esercizio della sovranità è proprio costituita dalla partecipazione al processo elettorale.

I ricorrenti non mettono in discussione la volontà di avvantaggiare le liste di candidati che superino il 4 per cento dei voti validi espressi, ma ritengono che sia necessario non violare l'art. 51 della Cost., ciò che non avverrebbe riservando ad essi la totalità dei seggi attribuiti all'Italia.

La lesione costituzionale sarebbe evidente in relazione all'art. 51, ma anche al diritto di associarsi liberamente in partiti di cui all'art. 49, che impone che si offrano le stesse possibilità di concorrere (anche con garanzia del rimborso delle spese). Inoltre, censurano i ricorrenti la irragionevolezza della norma che così come strutturata sarebbe discriminatoria tra i cittadini che votino o si candidino per liste che raggiungono o no il 4 per cento, con la conseguenza che il voto espresso non sarebbe uguale, diretto o personale, così come invece prescrive l'art. 48 della Cost. e la Decisione del Cons. europeo del 20 settembre 1976 e succ. mod.: ci sarebbero, quindi, dei parlamentari eletti indirettamente dai cittadini che invece votano per liste concorrenti, cioè non da un comportamento dei loro elettori e senza consenso. Gli eletti con i resti, pertanto, non risulterebbero eletti direttamente dagli elettori della circoscrizione, ma indirettamente dai voti espressi dal complesso degli elettori in altre circoscrizioni, con la conseguenza che la norma per superare lo scoglio dell'illegittimità costituzionale dovrebbe essere intesa nel senso proposto dai ricorrenti, con la conseguente assegnazione dell'ultimo seggio attribuito con i resti nelle Circoscrizioni III-Italia centrale ovvero I-Italia nord occidentale e V-Italia insulare.

Concludono con la richiesta di annullamento *in parte qua* dei provvedimenti impugnati e la attribuzione dei seggi con i resti alle liste di «Rifondazione Comunista -S.E. - PdCI» e di «Sinistra e Libertà-Federazione dei Verdi».

Con decreto presidenziale in data 23 settembre 2009. è stata fissata l'udienza di merito alla data odierna.

Si sono costituiti l'onorevole Caronna, R. Gualtieri, L. De Magistris, quali controinteressati, contestando l'eccezionale contrasto tra la legge n. 18 del 1979 e la normativa comunitaria. Inoltre, evidenziano che la scelta delle circoscrizioni inevitabilmente comporterebbe che vi siano risultati differenziati tra circoscrizioni stesse con conseguenze anche nella attribuzione dei seggi; inoltre, inevitabilmente l'introduzione della soglia di sbarramento inciderebbe sui risultati.



All'udienza pubblica del 22 ottobre 2009, la decisione sul ricorso è stata rinviata all'udienza del 19 novembre 2009, in attesa del perfezionamento delle notifiche del ricorso effettuate alle parti intime.

All'odierna udienza pubblica, dopo la discussione la causa è stata introitata per la decisione.

D I R I T T O

1. — Ai fini dell'esame dei profili rituali della proposizione del ricorso, il Collegio in primo luogo rileva la tempestività e ritualità dello stesso, notificato in termini anche ai controinteressati.

Il Collegio deve preliminarmente esaminare, ai fini della decisione, il quadro normativo che regola la materia ponendo l'attenzione sulla prospettata questione di legittimità costituzionale avanzata dai ricorrenti, in relazione all'art. 21 della legge n. 18 del 1979, con particolare riferimento agli artt. 3, 48, 49, 51 e 97 della Costituzione.

1.1. — Al riguardo, occorre richiamare la pregiudiziale disciplina comunitaria e, nello specifico, la Decisione del Consiglio 76/787/CECA/CEE/EURATOM del 20 settembre 1976, che all'art. 189 stabilisce che «Il Parlamento europeo, composto da rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità, esercita poteri che gli sono attribuiti dal presente Trattato» e all'art. 190 prevede che «I rappresentanti al Parlamento europeo dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità sono eletti a suffragio universale diretto. Il numero dei rappresentanti eletti in ogni Stato membro è fissato come segue: (...). il numero dei rappresentanti eletti in ciascuno Stato membro deve garantire un'adeguata rappresentanza dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità...».

La materia elettorale europea è stata disciplinata a livello nazionale con la legge n.18 del 1979, la quale dispone all'art. 1 che «i membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia sono detti eletti a suffragio universale con voto diretto, libero e segreto attribuito a liste di candidati concorrenti. L'assegnazione dei seggi tra le liste concorrenti è effettuata in ragione proporzionale, con le modalità previste dai successivi artt. 21 e 22», e all'art. 2 prevede che «Le circoscrizioni elettorali ed i loro capoluoghi sono stabiliti nella tabella A... Il complesso delle circoscrizioni elettorali forma il Collegio unico nazionale. L'assegnazione del numero dei seggi alle singole circoscrizioni, di cui alla tabella A, è effettuata, sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto centrale di statistica, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'intero, da emanarsi contemporaneamente al decreto di convocazione dei comizi. La ripartizione dei seggi di cui al precedente comma si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica per il numero dei membri spettante all'Italia e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti».

Il successivo art. 21 della citata legge n. 18 del 1979 prevede il computo dei voti e il riparto dei seggi secondo il seguente schema seguito dall'Ufficio Elettorale Nazionale, il quale, compiuto lo scrutinio:

a) riceve gli estratti dei verbali degli uffici elettorali circoscrizionali costituiti presso le corrispondenti circoscrizioni;

b) sulla base di tali atti, procede a determinare la cifra nazionale di ciascuna lista, ottenuta dalla somma dei voti validi conseguiti da ciascuna lista su tutto il territorio nazionale;

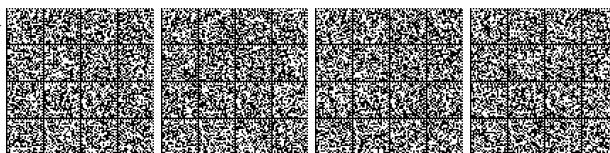
c) individua le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi;

d) procede al riparto dei seggi tra le liste che abbiano superato la soglia del 4 per cento in base alla cifra elettorale nazionale di ciascuna lista. A tal fine si divide il totale delle cifre elettorali nazionali delle liste ammesse alla ripartizione dei seggi per il numero dei seggi da attribuire, ottenendo così il quoziente elettorale nazionale; il quoziente nazionale così ottenuto, di cui si tralascia l'eventuale parte frazionaria indica, in buona sostanza, il numero dei voti necessari per ottenere un seggio;

e) infine, per conoscere il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista, provvede a dividere la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista (cioè la suddetta somma dei voti ottenuti da ogni lista) per tale quoziente elettorale nazionale;

f) attribuisce, quindi, ad ogni lista tanti seggi quante volte il quoziente elettorale nazionale risulti contenuto nella cifra elettorale di ciascuna lista (assegnazione dei seggi a quoziente intero);

g) i seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle liste che abbiano avuto la maggiore cifra elettorale nazionale; a parità di cifra elettorale nazionale si procede per sorteggio. Si considerano resti anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno raggiunto il quoziente elettorale nazionale.



Dopo aver determinato, a livello nazionale, il numero dei seggi spettanti a ciascuna lista si procede alla distribuzione successiva nelle singole circoscrizioni. A tal fine:

si divide la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista per il totale dei seggi ad essa già attribuiti, determinando così il quoziente elettorale di lista;

si dividono i voti ottenuti da ogni lista nella singola circoscrizione (cifra elettorale circoscrizionale) per il quoziente elettorale di lista. In tal modo si assegnano i seggi a quoziente intero; i seggi che eventualmente rimangono ancora da attribuire sono assegnati alle circoscrizioni per le quali le divisioni hanno dato i maggiori resti e, nel caso di parità di questi ultimi, si prende in considerazione la circoscrizione con il più alto numero di voti; si ricorre al sorteggio nell'ipotesi di ulteriore parità;

se in una circoscrizione ad una lista spettano più seggi di quanti siano i suoi componenti, risultano eletti tutti i candidati della lista e si procede ad un nuovo riparto dei seggi per tutte le altre circoscrizioni sulla base del secondo quoziente di lista ottenuto dividendo i voti di lista nelle circoscrizioni per il numero dei seggi che sono rimasti da assegnare.

Il richiamato art. 21 della legge n. 18 del 1979 ha subito delle modificazioni e integrazioni per effetto della legge 20 febbraio 2009, n. 10, che ha aggiunto il n.1-*bis* al primo comma del predetto articolo, stabilendo una soglia di sbarramento non superiore al 4 per cento dei suffragi espressi per le liste che partecipano al voto (alla luce di quanto consentito dalla Decisione 2002/772/CE, EURATOM del 25 giugno 2002).

Secondo i ricorrenti, tale meccanismo derogatorio va applicato unitamente al criterio della proporzionalità che contraddistingue il sistema elettorale del Parlamento europeo (rapporto tra popolazione e numero di seggi che varia in funzione della popolazione) e, nella specie, censurano il fatto che i voti raccolti dalle liste che non superano il 4 per cento non concorrano all'assegnazione dei seggi con il meccanismo dei resti.

Nella specie, i ricorrenti non censurano la scelta del Legislatore riguardo l'introduzione, nel sistema di attribuzione dei seggi, della soglia di sbarramento: sistema consentito dalla stessa Decisione n. 772/2002. Piuttosto, essi censurano il fatto che i voti raccolti dalle liste che non superano il 4 per cento non concorrano all'assegnazione dei seggi con il meccanismo dei resti.

Nel verbale delle operazioni del 26 giugno 2009, l'Ufficio Elettorale Nazionale ha replicato alle osservazioni avanzate dai candidati esclusi, che hanno contestato tra l'altro l'antinomia tra l'art. 2 e l'art. 21 della legge n. 18 del 1979 sul meccanismo del riparto dei seggi, precisando che l'assegnazione dei seggi alle liste è un'operazione che presuppone che vi siano dei voti da ripartire in seggi, e che pertanto avviene dopo aver individuato la cifra elettorale nazionale superiore al 4 per cento con successivo travaso a livello circoscrizionale sulla base dei voti conseguiti.

I candidati esclusi contestano il mancato rispetto del carattere proporzionale del voto e la necessità di rendere operativo l'ultimo periodo del n. 2 del primo comma dell'art. 21 in esame, il quale, pur essendo stato confermato anche a seguito della novella di cui all'art.1 della legge n. 10 del 2009, non sarebbe stato tuttavia applicato dall'Ufficio elettorale.

Secondo detti candidati esclusi, pertanto, sarebbe illegittima l'applicazione della norma fatta dal predetto Ufficio elettorale, il quale precisa che «i resti prodotti dai quozienti di lista possono essere utilizzati coerentemente per confrontare le performances della stessa lista nelle diverse circoscrizioni, ma risultano inutilizzabili, per la loro disomogeneità, per il confronto dei risultati conseguiti nelle diverse liste nella stessa circoscrizione». Al contrario, secondo parte ricorrente, il rispetto del carattere proporzionale del voto porterebbe a ritenere che nell'assegnazione dei seggi da attribuire dopo che si è divisa la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista per il quoziente elettorale nazionale, andrebbero considerate non solo le liste per le quali le ultime divisioni hanno ottenuto maggiori resti, ma anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno partecipato all'attribuzione dei seggi non avendo raggiunto il quoziente elettorale nazionale per il mancato conseguimento sul piano nazionale di almeno il 4 per cento dei voti validi.

Il risultato elettorale derivato, al contrario, dall'applicazione dell'art. 21 della citata legge n. 18 del 1979 ad opera dell'Ufficio elettorale ha fatto sì che l'Associazione Sinistra e Libertà-Federazione dei Verdi e l'Associazione Partito della Rifondazione Comunista - Sinistra Europea - Partito dei Comunisti Italiani abbiano ottenuto un numero di voti superiore, in termini di resti, rispetto a quelli ottenuti dalla «Lega Nord» e «IDV», senza che agli stessi sia stato attribuito alcun seggio.

Conseguenza di ciò è che i voti delle liste escluse per effetto dello sbarramento, espressi da cittadini elettori della UE, non appaiono aver avuto alcun peso nella competizione elettorale, con pregiudizio del principio di rappresentanza parlamentare (territoriale e politica). Tale effetto distortivo sarebbe derivante dalla scelta legislativa adottata da ultimo con la modifica del predetto art. 21. L'introduzione della soglia di sbarramento, seppur consentita dalla decisione del Consiglio del 1976 e non contestata dai ricorrenti nel ricorso, andrebbe tuttavia ponderata, relativamente alle sue modalità di attuazione — e soprattutto qualora vi sia la combinazione con il meccanismo di suddivisione in circoscrizioni, nel senso di non svilire il principio di proporzionalità e di consentire che il Parlamento europeo, risultante a seguito delle elezioni svolte negli Stati membri sia composto «di rappresentanti dei cittadini dell'Unione».



2. — Nel merito, assume rilievo, in via preliminare la verifica della possibilità di attribuire al comma 1°, n. 2, dell'art. 21 citato, il significato invocato dai ricorrenti, ai fini dell'eventuale accoglimento del ricorso.

2.1. — In particolare secondo i ricorrenti, come si è detto, l'Ufficio Elettorale Nazionale, nel procedere all'assegnazione dei seggi, avrebbe applicato in maniera erronea e illegittima il disposto dell'art. 21, comma 1°, n. 2) della legge n. 18 del 1979, come modificato dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10, secondo cui «si considerano resti anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno raggiunto il quoziente elettorale nazionale». La corretta applicazione di questa disposizione avrebbe dovuto portare all'attribuzione di un seggio a ciascuna delle liste denominate «Partito della Rifondazione Comunista-Sinistra Europea-Partito dei Comunisti Italiani» (nella Circoscrizione II-Italia centrale) e «Sinistra e Libertà-Federazione dei Verdi» (Circoscrizione IV - Italia meridionale). Ciò in quanto dell'assegnazione dei seggi che rimangono ancora da attribuire, dopo che si è divisa la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista per il quoziente elettorale nazionale, beneficiano non solo le liste per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti, ma anche le liste che non hanno partecipato all'attribuzione dei seggi non avendo raggiunto il quoziente elettorale nazionale (4 per cento dei voti validi).

Secondo i ricorrenti, quindi, il legislatore avrebbe previsto un «diritto di tribuna», consentendo anche alle liste escluse dalla soglia di sbarramento di partecipare all'assegnazione dei seggi attribuiti con il meccanismo dei resti.

Il predetto contenuto applicativo della norma sarebbe confermato da molteplici elementi. In primo luogo, in caso contrario il legislatore si sarebbe dovuto limitare a non inserire il periodo in esame, che non potrebbe avere altro significato: in particolare, secondo i ricorrenti andrebbe considerato come del tutto non plausibile il tentativo di spiegazione «postuma» della norma fornito dai relatori al Disegno di legge A.S. n. 1360-A, di approvazione delle modifiche alla legge n. 18 del 1979, secondo i quali si sarebbe trattato di una sorta di norma di chiusura volta a garantire il funzionamento del sistema di riparto anche nel caso di liste prive del quorum necessario ad ottenere un seggio «pieno», pur avendo superato il 4 per cento dei voti.

In secondo luogo, la clausola in esame, secondo i ricorrenti, risponderebbe in realtà all'esigenza costituzionale di introdurre un correttivo alla citata clausola di sbarramento, la quale altrimenti vanificherebbe del tutto la volontà di circa 3 milioni e 400 mila elettori italiani (cifra ottenuta sommando tutte le liste sotto al 4 per cento).

In terzo luogo, secondo la prospettazione dei ricorrenti, l'attuazione della norma nel senso indicato sarebbe doverosa, essendo l'unica che consentirebbe di evitare l'illegittimità costituzionale dell'intera disposizione, con particolare riguardo alla violazione degli artt. 3, 48 e 49 della Costituzione.

2.2. — In realtà, a giudizio del Collegio occorre evitare di fraintendere il concetto di «cifra elettorale nazionale» (presupposto previsto, nel minimo del 4 per cento, per l'ammissione al riparto dei seggi) con quello di «quoziente elettorale nazionale» (frutto di un'elaborazione matematica per l'assegnazione in concreto dei seggi).

Ne consegue che il riferimento della norma al mancato raggiungimento del quoziente elettorale nazionale non può essere esteso al caso del mancato raggiungimento del *quorum* elettorale nazionale del 4 per cento da parte di una lista: non sembra infatti possibile assimilare i risultati delle liste che in ipotesi non hanno raggiunto un quoziente elettorale nazionale intero nel meccanismo di ripartizione dei seggi, da un lato, quelli delle liste che non hanno affatto partecipato all'attribuzione dei seggi, in quanto non hanno raggiunto il *quorum* minimo del 4 per cento dei voti validi espressi, dall'altro.

Infatti, secondo l'inequivocabile lettera della legge, si ricorre ai maggiori resti per l'attribuzione eventuale dei seggi che non si siano potuti assegnare con i quozienti interi, ma senza con questo poter derogare alla esplicita previsione normativa dello sbarramento del 4 per cento: nel senso che partecipano all'assegnazione con i resti solo quei partiti o gruppi che, pur avendo superato il 4 per cento, non abbiano eventualmente raggiunto un quoziente elettorale intero, ovvero abbiano i maggiori resti tra i voti riportati dai partiti ammessi all'assegnazione dei seggi per aver superato il 4 per cento.

La lettura testuale della norma è confermata dall'oggettiva *ratio legis*, atteso che la clausola invocata dai ricorrenti era già presente nel testo della legge elettorale prima dell'introduzione della soglia del 4 per cento, ed è ora stata mantenuta, nella complessiva riformulazione dell'articolo interamente novellato, presumibilmente per le stesse ragioni che a suo tempo portarono all'introduzione della stessa come norma di chiusura del sistema (coerentemente con il carattere generale e astratto della legge, rivolta in ipotesi anche alle possibili -per quanto improbabili -evenienze del futuro); mentre nessun indizio sembra consentire di attribuirle una nuova e ulteriore funzione di correttivo degli effetti del previsto sbarramento, a fronte del chiaro tenore testuale della disposizione che - nel testo ora sostituito - limita la ripartizione dei seggi alle liste che abbiano superato la soglia del 4 per cento.



2.3. — Conclusivamente, a giudizio del Collegio il disposto dell'art. 21, comma 1°, n. 2), ultimo periodo, della legge n. 18 del 1979, come modificato dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10, secondo cui «si considerano resti anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno raggiunto il quoziente elettorale nazionale», in base al suo tenore letterale, alla sua collocazione sistematica nell'ambito dell'art. 21, e alla oggettiva *ratio* della legge, non si presta all'applicazione evolutiva auspicata dai ricorrenti, volta a porre un correttivo alla soglia del 4 per cento in conformità alla disciplina costituzionale richiamata dai medesimi: di conseguenza, la prospettazione contenuta al riguardo nel ricorso deve essere disattesa in applicazione del citato art. 21, che diventa così norma rilevante ai fini della decisione del giudizio *a quo*.

3. — Premessa la indicata rilevanza della norma ai fini del detto giudizio, diviene allora necessario che il Collegio esamini la questione di legittimità costituzionale sollevata in via subordinata dai ricorrenti.

3.1. — Preliminarmente, è necessario chiarire che la questione sollevata riguarda, in realtà, non la specifica disposizione (art. 21, comma 1°, n. 2, ultimo periodo), che come si è visto non risulta affatto applicabile alla fattispecie (non assumendo quindi alcun rilievo nel giudizio in epigrafe) e neppure la mancata previsione di quel «correttivo» (alla soglia di sbarramento) rappresentato dalla medesima clausola nel significato attribuito dai ricorrenti (questione di merito, suscettibile di una valutazione «quantitativa» e, quindi, riconducibile alla discrezionalità del legislatore), bensì la più complessiva previsione dell'art. 21 della legge n. 18 del 1979 che, nel testo sostituito dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10, al n. 1-*bis* del comma 1°, stabilisce una rigida soglia di sbarramento pari al 4 per cento dei voti validi per l'ammissione delle liste alla ripartizione dei seggi e al rimborso delle spese elettorali, e impedisce l'accoglimento della domanda dei ricorrenti, presentando però profili, a giudizio del Collegio non manifestamente infondati, di possibile costituzionalità per la manifesta irragionevolezza e ingiustizia (nei confronti di quegli elettori) della previsione di legge, e per il conseguente possibile eccesso o sviamento di potere del legislatore rispetto alle dichiarate finalità di maggiore razionalità ed efficacia del sistema, in violazione delle norme costituzionali che disciplinano l'esercizio della sovranità popolare nel nostro Paese.

3.2. — È quindi opportuno un secondo chiarimento preliminare, concernente il profilo di illegittimità costituzionale che riguarda - in primo luogo e in via diretta - non la compatibilità della norma in esame con il diritto dell'Unione europea bensì la possibile violazione, da parte della stessa, della nostra. Carta Costituzionale, con riguardo al procedimento relativo allo svolgimento delle operazioni elettorali la cui disciplina è rimessa al diritto nazionale alla stregua del noto criterio di sussidiarietà. Sotto tale ultimo aspetto, risulta poi confermata la rilevanza della questione, atteso che una eventuale pronuncia di incostituzionalità della Corte costituzionale, imporrebbe di decidere la posizione dei ricorrenti, ancora non definitiva in ragione del giudizio in corso, alla stregua della nuova disciplina che ne risulterebbe.

3.3. — Ciò premesso, il Collegio deve necessariamente richiamare le disposizioni costituzionali e comunitarie di riferimento rilevanti in questa sede.

3.4. — Viene dunque in primo luogo in rilievo l'art. 11 Cost., che secondo la più autorevole dottrina e la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale costituisce la base giuridica dell'adesione dell'Italia all'Unione Europea, e secondo il quale «L'Italia (...) consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni». Lo stesso tenore letterale della norma richiama alla mente l'art. 1 Cost., secondo cui «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione», risultandone confermata la necessità - comunque rinvenibile dal complessivo sistema giuridico - che anche l'esercizio delle procedure nazionali relative all'attribuzione di profili di sovranità all'Unione Europea, quali l'elezione degli europarlamentari, avvenga in conformità al principio democratico, così come disciplinato dalla nostra Costituzione, in modo analogo a quanto accade per l'esercizio della sovranità popolare in ambito nazionale mediante le elezioni politiche, partecipando quindi i due momenti (elezioni nazionali e al Parlamento europeo) alla medesima esigenza di rispetto dei principi costituzionali che disciplinano l'esercizio della sovranità popolare ai sensi dell'art. 1 della Costituzione.

3.5. — Peraltro, la Costituzione italiana non prevede alcuna disposizione in materia di sistema elettorale strettamente inteso, limitandosi a sancire, all'art. 48, che «Il voto è personale ed eguale, libero e segreto» e a prescrivere, all'art. 56, il suffragio universale e diretto per l'elezione della Camera dei deputati.

Da ciò discende, come ricordato dai controinteressati intervenuti in giudizio, che «la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa, censurabile in sede di giudizio di costituzionalità solo quando risulti manifestamente irragionevole» (Corte cost., ord. n. 260 del 2002).

La Corte costituzionale ha, altresì, precisato che i correttivi che possono essere introdotti nell'ambito di un sistema elettorale «non incidono sulla parità di condizione dei cittadini e sull'eguaglianza del voto, che non si estende al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore, rimessa ai meccanismi del sistema elettorale determinati dal legislatore» (Corte cost., sent. n. 356 del 1998). In altri termini, «il principio di eguaglianza non si estende al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore. Risultato che dipende, invece, dal sistema che il legislatore



ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche ed amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni elettorali» (Corte cost. sent. n. 43 del 1961).

3.6. — Nel caso specifico, inoltre, la decisione del Consiglio dell'Unione europea del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002 - recante modifiche alla decisione del Consiglio 76/787/CECA, CEE, EURATOM (Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nel Parlamento europeo a suffragio universale e diretto) - ha consentito agli Stati membri di prevedere la fissazione di una soglia minima per l'attribuzione dei seggi, precisando solo che non deve essere fissata a livello nazionale oltre il 5 per cento dei suffragi espressi, e molti Paesi comunitari risultano averla introdotta.

Ne consegue che, a giudizio del Collegio, la disciplina di legge nazionale che ha introdotto una clausola di sbarramento del 4 per cento - inferiore, quindi, al limite massimo consentito dal legislatore comunitario - non può solo per questo ritenersi in contrasto con il citato articolo 48 cost. e con le ulteriori disposizioni costituzionali sopra richiamate.

Ne discende, sotto tale profilo, la manifesta infondatezza della relativa questione di legittimità costituzionale.

4. — Il Collegio ritiene, tuttavia, di dover approfondire, anche «d'ufficio», gli ulteriori profili di costituzionalità della questione sollevata dai ricorrenti, e osserva, pertanto, che proprio la sopra richiamata giurisprudenza costituzionale ha chiarito che la determinazione dei sistemi elettorali è comunque censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti «manifestamente irragionevole». La valutazione del Collegio in ordine alla sollevata questione di legittimità costituzionale deve, quindi, estendersi ai possibili ulteriori profili direttamente connessi della dedotta manifesta irragionevolezza e ingiustizia della previsione normativa di cui al citato art. 21 (in quanto non riconosce il c.d.«diritto di tribuna» anche alle liste escluse dalla soglia di sbarramento di partecipare all'assegnazione dei seggi attribuiti con il meccanismo dei resti) rispetto alla dichiarata finalità di garantire una maggiore razionalità ed efficacia del sistema rafforzando la stabilità delle maggioranze parlamentari e del potere esecutivo e favorendo le aggregazioni politiche nella sede comunitaria.

4.1. — Anche in questo caso il Collegio ritiene, in conformità a quanto osservato al precedente paragrafo n. 3.4., che il rispetto del principio costituzionale democratico che disciplina l'esercizio della sovranità popolare ai sensi dell'art. 1 Cost. debba essere valutato (così per le elezioni nazionali come per quelle al Parlamento europeo) alla stregua della ragionevolezza della norma di legge con esclusivo riguardo alle specifiche disposizioni costituzionali di riferimento.

5. — Appare allora necessario partire dalla ricognizione dei diversi modi di esercizio della sovranità popolare: innanzitutto, «tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» (art. 49 Cost.); essi possono, inoltre, partecipare a sindacati (art. 39 Cost.), associazioni e comitati (artt. 2 e 18 Cost.), impegnarsi direttamente nel sociale (alla stregua del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost.) ed hanno il diritto di manifestare il proprio pensiero, informare ed essere informati (art. 21 Cost.). Diverso è il caso, in cui, tramite il voto (uguale, libero e segreto ai sensi dell'art. 48 Cost.) ciascun componente del corpo elettorale (organo del Popolo) può partecipare agli strumenti di democrazia diretta e rappresentativa, poiché in questo caso, evidentemente, la disciplina di legge ordinaria (quale quella in esame) deve essere coerente e non contraddittoria rispetto al ruolo attribuito dell'ordinamento costituzionale all'assemblea rappresentativa che viene in tal modo eletta.

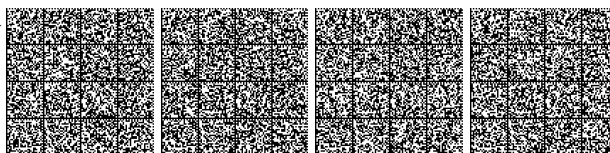
6. — Per quanto concerne l'ambito nazionale la nostra Costituzione delinea uno Stato di diritto democratico caratterizzato da una forma di governo parlamentare, ovvero in cui il Parlamento è eletto direttamente dal Popolo e lo rappresenta, equindi adotta le leggi e accorda la fiducia all'Esecutivo, operando secondo le previste maggioranze (art. 64 Cost.).

La duplice conseguenza di questo sistema è costituita, da un lato, dalle prerogative d'indipendenza garantite ad «ogni membro del Parlamento», poiché ciascun parlamentare «rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato» (art. 67 Cost.) e, dall'altro, alla latitudine dei compiti conferiti, nel rispetto del principio della separazione dei Poteri, al Parlamento e a ciascuno dei parlamentari, mediante il potere d'iniziativa legislativa, di proposizione di mozioni, d'inchiesta (art. 82 Cost.) e di sindacato ispettivo (mozioni, interrogazioni, interpellanze). Questi elementi sfuggono al principio maggioritario e valorizzano, invece, la funzione autonomamente e personalmente svolta di ogni rappresentante democraticamente eletto al Parlamento.

7. — Per il Parlamento europeo, fermo restando quanto Osservato circa la necessaria conformità delle norme nazionali di disciplina delle elezioni europee al principio democratico disciplinato della nostra Costituzione, valgono analoghe considerazioni, atteso che: - ai sensi dell'art. 9 A del Trattato europeo tale organo esercita, oltre alle funzioni legislative e di bilancio (congiuntamente al Consiglio) anche le funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai Trattati;

le sopra richiamate decisioni del Consiglio del 1976 e del 2002 hanno imposto l'adozione di un sistema elettorale proporzionale, consentendo la ripartizione nazionale in circoscrizioni purché «senza pregiudicare complessivamente il carattere proporzionale del voto».

8. — Da quanto finora Osservato discende, a giudizio del Collegio, la possibile illegittimità costituzionale di una norma di legge elettorale che pregiudichi la garanzia di indipendenza dei parlamentari nella rappresentanza della Nazione senza



vincoli di mandato e che, quindi, offuschi nei loro confronti il principio di responsabilità diretta e personale di ogni soggetto investito di pubbliche funzioni. Principio che costituisce invece il cardine fondante di ogni moderna democrazia liberale, sia al momento della presentazione delle candidature, che, come nella fattispecie in esame, nei momenti successivi senza interrompere il «filo» democratico che, secondo la Costituzione, lega i seguenti momenti: - la possibilità di ciascun cittadino di concorrere a determinare la politica nazionale associandosi in un partito politico (art. 49 Cost.); - il diritto di ciascun componente del corpo elettorale, nel determinare la politica nazionale, di concorrere direttamente (mediante il proprio voto uguale, libero e segreto ai sensi dell'art. 48 Cost.) all'elezione dei Parlamentari; il potere di ciascun Parlamentare, in tal modo eletto, di rappresentare la Nazione ed esercitare le sue funzioni senza vincolo di mandato (ai sensi dell'art. 67 Cost.); - il conseguente esercizio, da parte di ciascun parlamentare dei propri poteri d'iniziativa legislativa, d'indirizzo politico e di sindacato ispettivo previsti (direttamente o indirettamente) dalla Costituzione, che sfuggono al principio maggioritario e che postulano, viceversa, un'adeguata «rappresentanza politica» dell'intera «Nazione» (e non solo di una più o meno ampia cerchia, politica, territoriale o economico-professionale, di elettori).

Resta, pertanto, preclusa, secondo la ricostruzione del vigente ordinamento costituzionale operata dal Collegio, la legittima introduzione di clausole maggioritarie o di sbarramento, come quella in esame, le quali non si limitino a conformare i risultati pratici della competizione elettorale secondo i previsti meccanismi elettorali (così come espressamente consentito dalla giurisprudenza costituzionale), ma che, al contrario, pongano più radicalmente nel nulla la volontà popolare di una più o meno ampia platea di elettori, che viene in tal modo privata, di fatto, del proprio diritto di concorrere alla politica nazionale (in questo caso svolta in ambito comunitario mediante gli europarlamentari italiani); e ciò in modo non ragionevole e non proporzionato rispetto al superiore interesse ad un più efficace funzionamento del sistema democratico.

9. — Sotto il profilo da ultimo considerato, appare quindi non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per manifesta irragionevolezza e ingiustizia, dell'art. 21 della legge n. 18 del 1979, come sostituito dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10, in quanto la novella legislativa del 2009, pur mantenendo la suddivisione del territorio nazionale in più collegi territoriali, richiede il raggiungimento da parte di ciascuna lista di un rigido *quorum* minimo complessivo nazionale, per poi ripartire i seggi nuovamente su base territoriale, però in relazione alla cifra elettorale nazionale dei soli partiti che hanno superato la soglia di sbarramento. Questi ultimi così si vedono attribuire, in sede di computo dei resti eccedenti il *quorum* elettorale intero, con riferimento a ciascun collegio territoriale, ulteriori europarlamentari (nella fattispecie, due) sulla base di cifre elettorali irragionevolmente ben più modeste (nel caso specifico, circa 263 mila voti complessivi per «Italia dei Valori» e 173 mila per «Lega Nord») rispetto a quelle riportate dalle liste che non hanno raggiunto la soglia di sbarramento del 4 per cento e che vengono escluse dalla norma in esame anche dal predetto riparto dei resti (nella fattispecie e con riguardo ai diversi ricorrenti, circa 1 milione e 40 mila voti complessivi per «Rifondazione Comunista», 960 mila per «Sinistra e Libertà»). Si creano, in tal modo, evidenti alterazioni dell'iniziale ripartizione dei seggi fra i previsti collegi territoriali e, per quanto interessa in questa sede, si lascia irragionevolmente priva di ogni rappresentanza e di ogni altro effetto la volontà politica espressa da molti elettori (circa 3 milioni e 400 mila, sommando tutte le liste sotto al 4 per cento), premiando, in sede di riparto dei resti, *quorum* molto più bassi in modo non congruo e, comunque, non proporzionato rispetto alle finalità di razionalizzazione del sistema politico perseguite con l'introduzione di una soglia di sbarramento.

10. — Conclusivamente, il citato art. 21 della legge n. 18 del 1979, nel testo vigente, stabilisce una rigida soglia di sbarramento nazionale, estesa alla ripartizione (prevista invece su base territoriale) dei resti eccedenti i *quorum* elettorali «interi», e così nega la sussistenza del c.d. «diritto di tribuna» di una consistente parte dell'elettorato, ai fini dell'esercizio degli indicati poteri di iniziativa, indirizzo e controllo sull'operato dell'Esecutivo, in rappresentanza della Nazione, da parte dei singoli parlamentari in tal modo eletti. Occorre, altresì, evidenziare che un ulteriore possibile profilo di irragionevolezza della norma in esame è costituito dal denegato accesso al rimborso delle spese effettuate dai partiti che hanno partecipato con proprie liste alla competizione elettorale, ma che non hanno raggiunto il *quorum*, in quanto ciò appare suscettibile di determinare una possibile disparità di trattamento fra i diversi attori politici operanti alla stregua del citato art. 49 della Costituzione.

Relativamente agli effetti descritti, lo stesso art. 21 palesa, a giudizio del Collegio, un possibile profilo di irragionevolezza manifesta, in quanto le illustrate ulteriori conseguenze della norma potrebbero ritenersi non giustificate dalle dichiarate finalità di rafforzamento alla stabilità delle maggioranze parlamentari e del potere esecutivo in favore di più ampie aggregazioni politiche nella sede comunitaria, atteso che tali esigenze vengono già assicurate dalla generale esclusione delle liste minori dal meccanismo di ripartizione dei seggi fra le liste che hanno superato lo sbarramento del 4 per cento, palesando una possibile e non manifestamente infondata questione di costituzionalità della norma di legge in esame sotto il profilo di eccesso o sviamento di potere del legislatore in violazione degli art. 1, 3, 48, 49, 51 e 97 della Costituzione.

11. — Inoltre, per le medesime considerazioni sopra svolte, deve essere altresì valutata la possibile violazione dell'art. 11 Cost., sotto il diverso profilo della compatibilità del citato art. 21 con l'art. 8 A del Trattato, secondo cui «il



funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa» (paragrafo 1) e «ogni cittadino ha diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione» (paragrafo 3): disposizioni recepite dall'ordinamento italiano ai sensi dello stesso art. 11 Cost. e ulteriormente specificate dalla decisione del Consiglio dell'Unione Europea del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002 - recante modifiche alla decisione del Consiglio 76/787/CECA, CEE, EURATOM, che impone il «rispetto complessivo del carattere proporzionale del voto». Si può, pertanto, seriamente dubitare che una norma di legge nazionale che ha consentito di nominare due europarlamentari sulla base di resti elettorali di poco superiori a 400 mila voti, lasciando senza alcuna rappresentanza politica i circa due milioni di elettori delle due principali liste rimaste sotto alla soglia del 4 per cento, possa corrispondere al predetto criterio.

12. — Infine, deve essere valutata oltre la richiamata possibile violazione dell'art. 11 Cost. sotto il diverso profilo della compatibilità del predetto art. 21 con la citata norma del Trattato anche il contrasto con quei principi che trovano conferma nell'*acquis communautaire* di cui sono espressione gli art. 10, 11, 39 e 40 della CEDU - i quali non possono non porsi anche a fondamento della necessità di rappresentanza degli elettori comunitari nel Parlamento europeo. Tali articoli della Convenzione, sanciscono, infatti, il diritto di ciascun individuo di manifestare le proprie convinzioni e di godere dell'elettorato attivo e passivo per il Parlamento europeo, diritto strettamente connesso a quelli tutelati dagli articoli che nella Carta costituzionale affermano la regola democratica secondo il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.,

13. — In conclusione, la questione di costituzionalità dell'art. 21, primo comma, n. 2, della legge 24 gennaio 1979, n. 18, nel testo vigente, viene ritenuta dal Collegio rilevante e non manifestamente infondata in quanto la predetta norma, prevedendo la soglia nazionale di sbarramento nell'ambito di un sistema che già disciplinava l'attribuzione dei seggi su base circoscrizionale, senza stabilire alcun correttivo, anche in sede di ripartizione dei resti, comporta una irragionevolezza e non proporzionalità della previsione legislativa rispetto alle perseguite finalità di maggiore efficacia del sistema politico democratico nonché la violazione del circuito democratico che, secondo gli articoli 1, 3, 48, 49, 51 e 97 della Costituzione, deve assicurare la partecipazione attiva dei cittadini alla vita politica nazionale nonché a quella delle Istituzioni comunitarie alla stregua del richiamo operato dell'art. 11 della Cost., che potrebbe, quindi, parimenti ritenersi violato dalla norma in questione.

14. — Per le ragioni fin qui esposte, a giudizio del Collegio, la delineata questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 della legge 24 gennaio 1979, n. 18 e succ. mod. e integrazioni con riferimento agli art. 1, 3, 11, 48, 49, 51 e 97 della Costituzione è rilevante ai fini del decidere e non è manifestamente infondata.

Pertanto, essa va sottoposta al vaglio della Corte costituzionale nei termini che precedono.

Deve conseguentemente disporsi la sospensione del presente giudizio con l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Deve ordinarsi, altresì, che a cura della Segreteria della Sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Rimane riservata alla decisione definitiva ogni statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.

P. Q. M.

Non definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 della legge 24 gennaio 1979, n. 18 per la parte e i profili precisati in motivazione con riferimento agli articoli 1, 3, 11, 48, 49, 51 e 97 della Costituzione;

Dispone la sospensione del presente giudizio;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

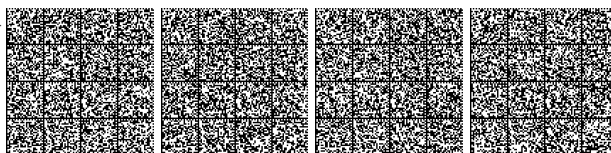
Ordina che a cura della segreteria della sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Rimane riservata alla decisione definitiva ogni statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del giorno 19 novembre 2009.

Presidente: PUGLIESE

L'estensore: CAMINITI



N. 32

Ordinanza del 14 dicembre 2009 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Sanzarello Sebastiano contro Ufficio elettorale nazionale presso la Corte suprema di cassazione ed altri

Elezioni - Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia - Sistema elettorale - Attribuzione alla lista, sia singola sia formata da liste collegate, nelle varie circoscrizioni, di tanti seggi quante volte il rispettivo quoziente elettorale di lista risulti contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale della lista - Previsione che i seggi che rimangono ancora da attribuire siano assegnati, rispettivamente, nelle circoscrizioni per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle circoscrizioni nelle quali si è ottenuta la maggiore cifra elettorale circoscrizionale - Rispetto del numero dei seggi preventivamente attribuito alle singole circoscrizioni in relazione alla popolazione residente - Mancata previsione - Contrasto con il principio di rappresentanza territoriale dei popoli, sancito dal diritto comunitario (CEDU) - Violazione del principio di sovranità popolare - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e ingiustificata disparità di trattamento tra elettori - Violazione del principio di uguaglianza del voto - Lesione del diritto di associazione in partiti dei cittadini e del diritto di elettorato passivo.

- Legge 24 gennaio 1979, n. 18, art. 21, primo comma, n. 3.
- Costituzione, artt. 1, 3, 10, 11, 48, 49, 51, 97 e 117, primo comma, in relazione agli artt. 10, 11, 39 e 40 della convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso R.G. n. 6776 del 2009, proposto dall'on.le Sebastiano Sanzarello, in qualità di candidato alla carica di membro del Parlamento europeo nella Circoscrizione V dell'Italia Insulare nella Lista del PDL, rappresentato e difeso dagli avvocati Cinthia Bianconi e Claudia Ippolito, con domicilio eletto presso lo studio delle stesse in Roma, via degli Scialoja, 3;

Contro:

il Ministero dell'interno, in persona del Ministro *pro tempore* e l'Ufficio Elettorale Nazionale presso la Corte suprema di cassazione, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

la Regione Sicilia, in persona del Presidente della G.R. *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Beatrice Fiandaca e Giovanni Pitruzzella, con domicilio eletto presso Ufficio Legale Regione Siciliana in Roma, via Marghera, 36;

la Regione Sardegna, in persona del Presidente della G.R. *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Graziano Campus, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso in Roma, via Lucullo, 24;

Nei confronti di:

on.le Iva Zanicchi, candidata proclamata eletta nella Circoscrizione I nella Lista PDL, domiciliata strada provinciale «Lesmo Green», in Lesmo (Milano), non costituita in giudizio;

on.le Giovanni Collino, candidato proclamato eletto nella Circoscrizione II nella Lista PDL, domiciliato in via Ciarnescule, n. 2, Gemona del Friuli (Udine), non costituito in giudizio;

on.le Salvatore Caronna, candidato proclamato eletto nella Circoscrizione II nella Lista PD, domiciliato in via Larga n. 26, Bologna, non costituito in giudizio;

on.le Herbert Dorfmann, candidato eletto nella lista PD nella Circoscrizione II Italia Nord Orientale, domiciliato in Untrum, n. 6, Vertumo (Bolzano), non costituito in giudizio;

on.le Oreste Rossi, candidato proclamato eletto nella Circoscrizione III nella Lista Lega Nord, domiciliato in via Levata, n. 49, Frazione Spinetta Marengo, Alessandria, non costituito in giudizio;

on.le Roberto Gualtieri, candidato proclamato eletto nella Circoscrizione III nella Lista PD, rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo Cerulli Irelli, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso in Roma, via Dora, 1;



Per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia:

a) del verbale dell'Ufficio elettorale nazionale presso la Corte suprema di cassazione del 26 giugno 2009, nella parte in cui si è provveduto all'assegnazione dei seggi alle Liste concorrenti in ciascuna circoscrizione per le elezioni al Parlamento europeo del 6 e 7 giugno 2009;

b) del verbale dell'Ufficio Territoriale Circoscrizionale dell'Italia Nord Occidentale del 25 giugno 2009, nella parte in cui ha proclamato eletti 21 rappresentanti in luogo dei 19 assegnati dal d.P.R. 1° aprile 2009 in conformità di quanto disposto dall'art. 2 della legge n. 18 del 1979;

c) del verbale dell'Ufficio Territoriale Circoscrizionale dell'Italia Nord Orientale del 29 giugno 2009, nella parte in cui ha proclamato eletti 15 rappresentanti in luogo dei 13 assegnati dal d.P.R. 1° aprile 2009 in conformità di quanto disposto dall'art. 2 della legge n. 18 del 1979;

d) dei verbali dell'Ufficio Territoriale Circoscrizionale dell'Italia Centrale del 30 giugno 2009 e del 1° luglio 2009, nella parte in cui hanno proclamato eletti 15 rappresentanti in luogo dei 14 assegnati dal d.P.R. 1° aprile 2009 in conformità di quanto disposto dall'art. 2 della legge n. 18 del 1979;

e) del verbale dell'Ufficio Territoriale Circoscrizionale dell'Italia Meridionale del 29 giugno 2009, nella parte in cui ha proclamato eletti 15 rappresentanti in luogo dei 18 assegnati dal d.P.R. 1° aprile 2009 in conformità di quanto disposto dall'art. 2 della legge n. 18 del 1979;

f) del verbale dell'Ufficio Territoriale Circoscrizionale dell'Italia Insulare del 29 giugno 2009, nella parte in cui ha proclamato eletti 6 rappresentanti in luogo degli 8 assegnati dal d.P.R. 1° aprile 2009 in conformità di quanto disposto dall'art. 2 della legge n. 18 del 1979;

g) dell'elenco di pubblicazione degli eletti al Parlamento europeo pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 158 del 10 luglio 2009;

h) di tutti gli atti presupposti, collegati, connessi e consequenziali.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno e dell'Ufficio elettorale nazionale presso la Corte Suprema di Cassazione;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Sicilia;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Sardegna;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'on.le Roberto Gualtieri;

Viste le memorie difensive prodotte dalle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 ottobre 2009 il 1° Referendario Mariangela Caminiti e uditi per il ricorrente l'avv. Sanzarello per delega dell'avv. Bianconi, per il Ministero dell'interno e l'Ufficio elettorale nazionale l'avv. dello Stato M. Borgo, per la Regione Sardegna l'avv. G. Campus, per la Regione Sicilia l'avv. Polizzotto per delega dell'avv. Pitruzzella, per l'on.le Gualtieri l'avv. V. Cerulli Irelli, come specificato nel verbale;

Visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e succ. mod., l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e succ. mod.;

Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue.

F A T T O

Il ricorrente rappresenta che, a seguito delle elezioni del Parlamento europeo nella tornata elettorale del 6 e 7 giugno 2009, l'Ufficio elettorale nazionale presso la Corte di cassazione ha assegnato i seggi spettanti alle cinque circoscrizioni in cui è suddiviso il territorio nazionale; tale risultato però ha comportato una diminuzione dei rappresentanti assegnati alla Circoscrizione Territoriale dell'Italia Meridionale (15 al posto di 18) e delle Isole (6 al posto di 8) rispetto al numero dei medesimi risultante dalla ripartizione effettuata nella Tabella A allegata al d.P.R. 1° aprile 2009.

Lamenta il ricorrente che i verbali così predisposti presenterebbero elementi di illegittimità e sarebbero lesivi nei confronti dello stesso in quanto ove alla V Circoscrizione fossero attribuiti i seggi previsti dal predetto decreto, avrebbe avuto una posizione migliore nella graduatoria dei non eletti, nonché la possibilità di essere proclamato eletto a seguito delle possibili rinunce e surroghe degli altri candidati. Pertanto, il ricorrente ha chiesto l'annullamento *in parte qua* dei detti verbali, indicati in epigrafe, e ha dedotto i seguenti motivi



1) Violazione dell'art. 190 del Trattamento CE, degli artt. 1, 2 e 7 Allegato E.1 alla decisione CE, CECA, EURATOM del 29 settembre 1976, come modificata dalla decisione del Consiglio del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002; Illogicità e irrazionalità della scelta; Eccesso di potere.

Secondo il ricorrente nell'ordinamento comunitario, sulla base della normativa rubricata, è previsto un sistema di rappresentanza proporzionale, ai fini dell'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo, articolato su due principi vincolanti: quello della c.d. «proporzionalità politica», che nel riparto dei voti tiene conto della reale consistenza delle forze politiche che partecipano alla consultazione (art. 1) nonché quello della, c.d. «proporzionalità territoriale», diretta estrinsecazione del generale diritto di rappresentanza territoriale proporzionale (art.2). Tali principi che si sono estrinsecati anche nella Risoluzione P6TA20070429, con cui il Parlamento europeo ha effettuato il riparto dei seggi tra tutti gli Stati in occasione delle ultime consultazioni, trovano applicazione con il criterio della c.d. «proporzionalità degressiva», che garantisce il rapporto tra la popolazione e il numero dei seggi di ciascuno Stato membro in funzione della rispettiva popolazione (principio ribadito anche nell'art. 9, lett. a) del Trattato di Lisbona del 2 agosto 2008).

Il legislatore nazionale ha disciplinato la procedura elettorale per l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo con la legge 24 gennaio 1979, n. 18 (mod. dalla legge 27 marzo 2004, n. 78 e dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10), richiamando i suddetti principi comunitari negli artt. 1 e 2, recanti disposizioni generali e, accogliendo l'indicazione contenuta nella decisione del Consiglio europeo n. 76/787, nella Tabella A allegata alla detta legge n. 18 del 1979 ha diviso il territorio nazionale in cinque circoscrizioni elettorali su base territoriale.

L'assegnazione dei seggi nella tornata elettorale in questione è stata effettuata sulla base delle modalità di calcolo indicate nell'art. 21, comma 1, nn. 2 e 3, della citata legge n. 18 del 1979 che prevede che si proceda «alla distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi alle varie liste attraverso l'attribuzione a ciascuna lista di tanti seggi quante volte il rispettivo quoziente elettorale di lista risulti contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale della medesima lista; e proseguendo con l'assegnazione dei seggi rimasti alle circoscrizioni che in virtù delle ultime divisioni hanno conseguito i resti più alti».

La circostanza che il quoziente elettorale di lista venga calcolato ai sensi dell'art. 21, n. 2 e 3 su base nazionale (e non circoscrizionale), implicherebbe secondo il ricorrente che, con riferimento a ciascuna lista, nelle circoscrizioni in cui sono state espresse poche preferenze in valore assoluto (bassa affluenza alle urne), il quoziente elettorale di lista (calcolato su base nazionale) si potrà ripetere poche volte comportando l'attribuzione di pochi seggi.

E così i risultati delle recenti elezioni hanno registrato una patologica ripartizione degli eletti nelle singole circoscrizioni, in aperta violazione dell'art. 2 della legge n. 18 del 1979 e del numero dei seggi che il d.P.R. 1° aprile 2009 aveva assegnato a ciascuna circoscrizione sulla base del criterio demografico e in violazione del principio di matrice comunitaria. Sulla base di ciò il predetto art. 21 n. 2 e 3 della legge n. 18 del 1979 dovrebbe essere disapplicato e, conseguentemente, si dovrà procedere alla correzione dei verbali impugnati e all'assegnazione a ciascuna lista del numero dei seggi spettanti sulla base dei voti espressi in ogni singola circoscrizione secondo il metodo proporzionale.

2) Violazione dell'art. 2 della legge n. 18 del 1979 e del d.P.R. 1° aprile 2009; Illogicità e Irrazionalità della scelta; Eccesso di potere.

Lamenta il ricorrente che la normativa elettorale nazionale abbia stabilito una suddivisione in circoscrizioni e un numero di seggi per ciascuna circoscrizione, secondo il parametro della popolazione (art. 2 e Allegato A), ma avrebbe previsto con l'art. 21 un sistema di scrutinio in contrasto con detto principio e, quindi, non idoneo a salvaguardare il numero dei seggi complessivamente assegnati a ciascuna circoscrizione, con la conseguenza che si potrebbe verificare un trasferimento di seggi da una circoscrizione ad un'altra, in ragione del numero effettivo dei votanti. Dai verbali emergerebbe che la contraddizione sarebbe stata risolta disapplicando l'art. 2 della legge n. 18 del 1979 e applicando, invece, l'art. 21 della stessa legge; tale soluzione sarebbe errata attesa la necessaria applicazione dell'art. 2, norma tutela del principio di rappresentanza territoriale previsto dal diritto comunitario nonché dai principi di cui agli articoli 56 e 57 della Costituzione.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 21 della legge n. 18 del 1979.

Secondo il ricorrente l'applicazione dell'art. 21 della legge n. 18 del 1979 avrebbe comportato nelle elezioni del 6 e 7 giugno 2009 una penalizzazione degli elettori nelle regioni meridionali ed insulari con riferimento al rapporto numero di cittadini e numero di eletti nelle diverse circoscrizioni, alterando i rapporti di rappresentanza all'interno del territorio (diminuzione del 25 per cento della rappresentanza delle popolazioni del Sud e delle Isole nel Parlamento europeo) e pregiudicando l'uguaglianza sostanziale tra tutti i cittadini della Nazione, con conseguente violazione degli artt. 2, 3, 48 e 51 della Costituzione.

Inoltre, mentre l'art. 2 della legge n. 18 del 1979 sarebbe simmetrico all'art. 56 della Costituzione, invece l'art. 21 della legge n. 18 del 1979 determinerebbe un conflitto tra disposizioni finendo per sacrificare il principio intangibile della rappresentatività territoriale. Infine, l'art. 21 non sarebbe coerente con la decisione del Consiglio 20 settembre



1976, n. 76/787, direttamente applicabile nel nostro Paese ai sensi dell'art. 10 della Costituzione; detta decisione (artt. 1, 2 e 7) impone agli Stati membri la salvaguardia della proporzionalità della rappresentanza, anche in relazione alle norme che regolano il procedimento elettorale. Pertanto, solleva la questione di illegittimità costituzionale del predetto art. 21 per contrasto con l'art. 10 della Costituzione.

Conclude il ricorrente con la richiesta di accoglimento del ricorso e il conseguente annullamento dei verbali impugnati, previa disapplicazione dell'art. 21, n. 2 e 3 della legge n. 18 del 1979 e, in subordine, della trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 21 della legge n. 18 del 1979, attesa la rilevanza della questione e la non manifesta infondatezza.

Con decreto presidenziale in data 18 agosto 2009 è stata fissata l'udienza di merito alla data odierna.

Si è costituito in giudizio l'on. Roberto Gualtieri, proclamato eletto nella lista del PD, circoscrizione III Italia Centrale, per resistere al ricorso e ha controdedotto alle censure attoree evidenziando la insussistenza del contrasto tra la citata legge n. 18 del 1979 e la normativa comunitaria di cui alla dec. n. 76/787, atteso che quest'ultima non imporrebbe al legislatore nazionale, come sostenuto dal ricorrente, il rispetto della proporzionalità nell'accezione politica e territoriale. Inoltre, ha affermato l'inconferenza del riferimento all'art. 190 del Trattato e al principio di «proporzionalità degressiva», quale parametro cui commisurare la legittimità della legge n. 18 del 1979 e l'esclusività dell'art. 2 della decisione CE-EURATOM 76/787 quale normativa sovraordinata di riferimento per la legge italiana sul procedimento elettorale per il Parlamento europeo.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'interno e l'Ufficio elettorale nazionale, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, per resistere al ricorso senza depositare memoria.

In data 20 ottobre 2009, prot. 58866, si è costituita in giudizio la Regione Sardegna, la quale condividendo le argomentazioni esposte dal ricorrente ha confermato la fondatezza delle stesse e ha chiesto l'accoglimento del ricorso.

Anche la Regione Siciliana si è costituita in giudizio e, a sostegno dei motivi dedotti dal ricorrente, ha ulteriormente argomentato contestando la ripartizione dei seggi basata solo sul criterio matematico del quoziente nazionale contrastante non solo con l'art. 2 della stessa legge n. 18 del 1979, ma anche con la disciplina comunitaria contenuta nella decisione CE, CECA, EURATOM del 29 settembre 1976 sopra richiamata. Infine, la mancata applicazione del predetto art. 2 della medesima legge porrebbe in contrasto il citato art. 21 con gli artt. 1, 2, 3, 48, 49, 51, 56 e 57 della Costituzione.

All'udienza pubblica del 22 ottobre 2009, dopo la discussione la causa è stata introitata per la decisione.

D I R I T T O

1. — Osserva il Collegio che, ai fini della decisione, deve preliminarmente essere esaminato il complesso quadro normativo che regola la materia all'esame e deve porsi l'attenzione sulla prospettata questione di legittimità costituzionale, avanzata da parte ricorrente, in riferimento all'art. 21 e della legge 24 gennaio 1979, n. 18, con particolare riferimento agli artt. 2, 3, 10, 48 e 51 della Costituzione nonché dalla Regione Siciliana, in relazione al medesimo art. 21 per violazione degli artt. 1, 2, 3, 10, 48, 49, 51, 56 e 57 della Costituzione.

In particolare, l'art. 21 della predetta legge n. 18 del 1979 affida il computo complessivo dei voti ed il riparto dei seggi al seguente schema.

L'Ufficio elettorale nazionale, compiuto lo scrutinio, riceve gli estratti dei verbali di tutti e cinque gli Uffici elettorali circoscrizionali costituiti presso le corrispondenti circoscrizioni; sulla base di tali atti, procede:

a determinare la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista (data dalla somma dei voti validi conseguiti da ciascuna lista su tutto il territorio) (comma 1, n. 1), le liste che hanno superato la soglia del 4 per cento dei voti validi e che sono dunque ammesse al riparto dei voti (comma 1, n. 1-bis);

a dividere la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista per il numero totale dei seggi da attribuire, ottenendo il quoziente elettorale nazionale (comma 1, n. 2) e a determinare il numero dei seggi in base a quante volte il quoziente elettorale nazionale rientra nella cifra elettorale nazionale di lista;

a dividere la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista per il quoziente elettorale nazionale e ad attribuire ad ogni lista tanti seggi quante volte il quoziente elettorale di lista risulti contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista (comma 1, n. 3);

infine, ad attribuire i seggi che eventualmente rimangono da assegnare alle liste per le quali le divisioni hanno dato maggiori resti (comma 1, n. 3).



Pertanto, pur essendo disposta, in forza della legge, la costituzione di cinque circoscrizioni, per ognuna delle quali è predefinito un numero di seggi da assegnare (art. 2), l'effettiva ripartizione dei seggi avviene sulla base di un computo dei suffragi, che, di fatto, assegna alla singola circoscrizione un numero di seggi direttamente correlato all'affluenza al voto che lì si registra e non in modo proporzionale sulla base dei seggi già assegnati alle singole circoscrizioni. Infatti, tanto maggiori sono i voti espressi alle liste nella singola circoscrizione, tanto più alto è il rapporto tra la cifra circoscrizionale di lista e il quoziente nazionale elettorale di lista e, dunque, il numero di seggi conseguiti.

L'applicazione di siffatto meccanismo ha inevitabilmente determinato la sottrazione di seggi dalle circoscrizioni a più bassa partecipazione elettorale (nella specie, le meridionali e le insulari) a favore di quelle a più alta percentuale di votanti (quelle settentrionali).

Va precisato che, dunque, dall'applicazione del meccanismo come letteralmente previsto dalla disposizione — in particolare, per quanto rileva, l'art. 21, comma 1, n. 3 — discendono gli effetti definiti — dalla parte ricorrente — come distorsivi ed oggetto di impugnazione, che vanno, peraltro, inquadrati nel più ampio quadro normativo nazionale e comunitario.

2. — In primo luogo, pertanto, va rilevato che la ricostruzione del quadro normativo della materia che è oggetto del gravame non può prescindere dal richiamo ai precetti sovranazionali.

Così deve farsi riferimento all'art. 189 del Trattato CE che ha stabilito che «Il Parlamento europeo è composto dai rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità». Ne deriva che, espressamente, la norma del Trattato prevede la necessità di garantire un'appropriata rappresentanza dei popoli degli Stati membri. A propria volta, la decisione del Consiglio 76/787/CECA/CEE/EURATOM del 20 settembre 1976, stabilisce all'art. 189 che «Il Parlamento europeo composto da rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità, esercita poteri che gli sono attribuiti dal presente Trattato» e prevede, all'art. 190, che «I rappresentanti al Parlamento europeo dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità sono eletti a suffragio universale diretto. Il numero dei rappresentanti eletti in ogni Stato membro è fissato come segue... il numero dei rappresentanti eletti in ciascun Stato membro deve garantire un'adeguata rappresentanza dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità...».

La materia elettorale europea è stata disciplinata a livello nazionale con la legge n. 18 del 1979 che, nelle disposizioni generali, prevede all'art. 1 che «i membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia sono eletti a suffragio universale con voto diretto, libero e segreto attribuito a liste di candidati concorrenti. L'assegnazione dei seggi tra le liste concorrenti è effettuata in ragione proporzionale, con le modalità previste dai successivi articoli 21 e 22», e all'art. 2 prevede che «Le circoscrizioni elettorali ed i loro capoluoghi sono stabiliti nella tabella A... Il complesso delle circoscrizioni elettorali forma il collegio unico nazionale. L'assegnazione del numero dei seggi alle singole circoscrizioni, di cui alla tabella A, è effettuata, sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto centrale di statistica, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, da emanarsi contemporaneamente al decreto di convocazione dei comizi. La ripartizione dei seggi di cui al precedente comma si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica per il numero dei membri spettante all'Italia e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti».

Il popolo, come dato evincere dai principi fondamentali dell'Unione europea, rappresenta il complesso degli individui che possiede lo *status* di cittadino di un determinato Stato, ma, altresì il concetto presuppone condivisione di valori, credenze e identità del gruppo. Pertanto, in disparte l'identificabilità di un concetto giuridico di «popolo europeo», la partecipazione dei popoli dei singoli Stati membri al processo decisionale della Comunità, attraverso i propri rappresentanti, costituisce lo strumento primo per avviare e sviluppare il processo di integrazione. Alla luce di siffatte considerazioni il principio di proporzionalità, che — proprio nel suo originario significato matematico — rappresenta la relazione lineare tra le diverse quantità costituite dai popoli dei differenti Stati e la rappresentanza proporzionale, è — dunque — criterio idoneo a garantire la democraticità (nel senso della rappresentanza dei popoli) delle elezioni europee. In tale contesto, va collocata la citata decisione, del Consiglio europeo 76/787 del 26 settembre 1976, che stabilisce il principio comunitario della proporzionalità per il riparto dei voti, con la facoltà per gli Stati membri di costituire circoscrizioni elettorali per elezioni al Parlamento europeo, nel rispetto del predetto principio.

Il principio proporzionale assume distinti significati che possono essere così individuati:

- la rappresentanza territoriale proporzionale (ai sensi degli artt. 1 e 2 della decisione CE EURATOM);
- la proporzionalità politica.

Tali due significati trovano la loro *ratio* — come detto — nella necessità di assicurare la rappresentanza ai popoli (rinvenibile dai dati numerici della popolazione) e, altresì, la garanzia del principio democratico attraverso la tutela delle minoranze esistenti nella comunità, anche mediante una ripartizione dei seggi disponibili sul territorio. Ad una lettura delle disposizioni comunitarie, dunque, non appare in alcun modo scindibile il momento del riparto dei seggi



da quello dell'assegnazione dei voti, che deve necessariamente seguire un metodo coerente al fine di realizzare il principio esposto dalle disposizioni richiamate. Ma altresì, deve evidenziarsi il principio comunitario (art. 190 del Trattato istitutivo della Comunità Europea 25 marzo 1957), della necessità di rispettare la «proporzionalità degressiva», in base alla quale il numero degli eletti in ciascuna ripartizione territoriale deve garantire un'adeguata rappresentanza della popolazione nella corrispondente circoscrizione.

La Risoluzione P6TA20070429, con cui il Parlamento europeo ha effettuato il riparto dei seggi tra gli Stati, ha chiarito che per «proporzionalità degressiva» si intende «il criterio per garantire che il rapporto tra la popolazione e il numero di seggi di ciascuno Stato membro vari in funzione della rispettiva popolazione, in modo che ciascun deputato di uno Stato membro più popolato rappresenti più cittadini rispetto a ciascun deputato di uno Stato membro meno popolato o viceversa, ma anche che nessuno Stato membro meno popolato abbia più seggi di uno Stato più popolato».

Tale principio è stato anche ribadito, da ultimo, nel Trattato di Lisbona del 2 agosto 2008 (art. 9).

Orbene, l'adeguamento ai principi dettati in sede comunitaria era assolto dal legislatore nazionale, proprio attraverso la nuova formulazione dell'art. 2, della legge, n. 18 del 1979 laddove si recepiva l'indicazione comunitaria, adeguando il metodo del riparto dei seggi a quanto disposto dalla Costituzione per le elezioni politiche (art. 56, quarto comma) e prevedendo — dunque — un sistema di ripartizione dei seggi sulla base della popolazione individuata in ragione del criterio demografico. Sul punto, vale la lettura delle discussioni parlamentari in cui è evidente la volontà di ripartire i seggi in ragione proporzionale della popolazione di ogni circoscrizione, attraverso un meccanismo identico a quanto previsto per le elezioni politiche (*cf.* Atti parlamentari - Camera dei Deputati A.C. n. 1427, disegno di legge presentato il 15 marzo 1984). Peraltro, il rinvio operato dalla legge (art. 5, legge n. 18 cit.), per quanto non previsto, alle disposizioni per le elezioni politiche nazionali, conferma l'intenzione espressa di voler uniformare i principi di rappresentanza.

Con l'emanazione del d.P.R. 1° aprile 2009, in attuazione ai principi di cui dell'art. 2, legge n. 18, si è stabilita, in base alla popolazione del censimento generale del 21 ottobre 2001, fra le circoscrizioni elettorali, in cui è suddiviso il territorio italiano, la seguente ripartizione dei seggi:

- 1) Italia Nord - occidentale: n. 19 seggi;
- 2) Italia Nord - orientale: n. 13 seggi;
- 3) Italia centrale: n. 14 seggi;
- 4) Italia meridionale: n. 18 seggi;
- 5) Italia insulare: n. 8 seggi.

La ripartizione dei seggi alle varie circoscrizioni si effettua — dunque — dividendo il numero degli abitanti della Repubblica per il numero proporzionale alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei rappresentanti spettante all'Italia e distribuendo i seggi in quozienti e dei più alti resti.

Il risultato elettorale derivato, al contrario, dall'applicazione dell'art. 21 (comma 1, n. 3) della legge di riferimento, ha determinato un deficit di rappresentanza, nell'odierna tornata elettorale, per i cittadini delle circoscrizioni del Sud e delle Isole, che hanno visto la diminuzione di 3 e 2 rappresentanti rispettivamente (con la conseguente mancata elezione del ricorrente) in ragione della ripartizione dei voti sulla base di altro e discordante criterio (di cui all'art. 21) riferito al numero dei cittadini che hanno esercitato il diritto di voto.

Infatti l'Ufficio elettorale, in applicazione dell'art. 21, non ha tenuto conto, nella distribuzione dei seggi, del numero dei seggi determinati per ciascuna circoscrizione territoriale in base alla popolazione residente ed ha attribuito, da un lato, i seggi alle liste sulla base del dato numerico riscontrato in forza della cifra elettorale circoscrizionale, e dall'altro, i seggi rimasti, alle circoscrizioni nelle quali si è avuta la maggiore cifra elettorale circoscrizionale. È stato determinato, pertanto, uno spostamento dei seggi — in dipendenza dei voti espressi — rispetto a quanto ripartito per le circoscrizioni.

Tale differente criterio ancora il risultato non al principio di rappresentanza dei popoli, sancito dal diritto comunitario, ma ad un criterio premiante dell'effettivo esercizio del diritto di voto, ovvero alla matura consapevolezza dei diritti e dei doveri dipendenti dallo *status* di cittadino; in tal modo, contrasta con i principi posti a fondamento delle elezioni politiche nazionali. Conseguentemente, deve escludersi la possibilità di una lettura evolutiva dell'art. 21 in esame che lo renda compatibile con la norma contenuta nel menzionato art. 2, come novellato dall'intervento del legislatore con la legge n. 10 del 2009.

3. — Orbene, sulla base delle predette considerazioni, si evidenzia allora la rilevanza, ai fini della decisione della causa, della questione di legittimità costituzionale prospettata in via subordinata dal ricorrente, in relazione all'art. 21 della legge n. 18 del 1979, per contrasto con gli artt. 2, 3, 10, 48, 51 Cost., poiché l'applicazione evidenziata dei meccanismi imposti dall'art. 21 nell'attribuzione dei seggi risulta contrastare non solo con i principi indicati dall'art. 2 citato, ma anche con le menzionate disposizioni costituzionali.

4. — Occorre, quindi, chiarire, che la questione sollevata deve essere incentrata specificamente con riguardo alla disposizione contenuta nell'art. 21, comma 1, n. 3, nella parte in cui descrive il metodo di calcolo dei seggi da attribuire



ad ogni singola lista in ciascuna circoscrizione, nonché le modalità di distribuzione dei resti (il successivo art. 22 non rileva, poiché non contiene la disciplina contestata, ma un rinvio alla norma precedente).

5. — E, dunque, opportuno un secondo chiarimento preliminare, concernente il profilo di legittimità sottoposto alla Corte costituzionale, che riguarda in primo luogo e in via diretta, non la compatibilità della norma in esame con il diritto dell'Unione europea, bensì la sua possibile violazione della nostra Carta costituzionale per quanto concerne il procedimento relativo allo svolgimento delle operazioni elettorali, rimesse al legislatore nazionale alla stregua del noto criterio di sussidiarietà. Sotto tale ultimo profilo, risulta poi, confermata la rilevanza della questione, atteso che una eventuale pronuncia di incostituzionalità della Corte costituzionale imporrebbe di decidere la posizione del ricorrente, ancora non definitiva, in ragione del giudizio in corso, alla stregua della nuova disciplina che ne risulterebbe.

Come è noto la Costituzione italiana non prevede alcuna disposizione in materia di sistema elettorale strettamente inteso, limitandosi a sancire, all'art. 48, che «il voto è personale ed eguale, libero e segreto» e a prescrivere, all'art. 56, il suffragio universale e diretto per l'elezione della Camera dei deputati. Ne discende che «il principio di eguaglianza non si estende al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore. Risultato che dipende, invece, dal sistema che il legislatore ordinario — non avendo la Costituzione disposto al riguardo — ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni elettorali» (Corte cost., sent. n. 43 del 1961); d'altronde, «la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali» — che costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta del legislatore — è, comunque, censurabile in sede di giudizio di costituzionalità «quando risulta manifestamente irragionevole» (Corte cost., ord. n. 260 del 2002).

6. — Deve, pertanto, procedersi all'esame della questione di legittimità costituzionale prospettata, che il Collegio ritiene non manifestamente infondata, con riguardo alla disposizione contenuta nell'art. 21, comma 1, n. 3, della legge n. 18 cit., *in parte qua*, come sopra precisato, passando in rassegna le singole disposizioni costituzionali di riferimento.

7. — Sotto il profilo della ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento tra elettori, viene, dunque, in rilievo l'art. 3 della Costituzione, poiché le disposizioni contenute nell'art. 21, comma 1, della legge n. 18 appaiono sospette di intrinseca irragionevolezza o irrazionalità — apprezzabile in sede di legittimità costituzionale secondo il costante insegnamento della Corte costituzionale — per la prospettata contraddittorietà della medesima legge con l'intenzione del legislatore quale risultante dai lavori parlamentari preparatori della norma e dal tenore del citato art. 2.

Infatti, in un sistema quale quello attuale per le elezioni al Parlamento europeo, il principio di eguaglianza del voto, connesso a quello delle sovranità popolare, sembra alterato dalla diminuzione dei seggi assegnati alle circoscrizioni, in forza del meccanismo previsto dall'art. 21, comma 1, n. 3. Inoltre, non assegnare, all'interno delle cinque circoscrizioni previste, il numero dei seggi determinati in base al calcolo demografico voluto dalla legge, non solo sembra comportare la violazione del principio comunitario di rappresentatività territoriale, ma anche violare il principio di uguaglianza, consentendo ad una o più liste, di conseguenza, all'interno delle circoscrizioni in cui vi è stata una maggiore affluenza di elettori, di ottenere più seggi, alterando il numero di quelli assegnati alle medesime circoscrizioni, a scapito dei candidati che concorrono nelle circoscrizioni con minore affluenza di votanti. In altri termini, a parità di condizioni verrebbero trattati in maniera diversa i cittadini che risiedono in una determinata circoscrizione elettorale.

Ma l'eguaglianza del voto che la persona è chiamata ad esprimere nell'elezione di organi politici è il riflesso dell'eguale dignità di tutti i cittadini e rappresenta una particolare applicazione del principio fondamentale di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost.

8. — Si deve prospettare, altresì, per i motivi richiamati sopra, la violazione del principio di buon andamento ed imparzialità di cui all'art. 97 Cost., poiché il legislatore nazionale, nell'emanare la norma contenuta nel predetto art. 2, della legge n. 18 del 1979, ha accolto — coerentemente a quanto disposto dall'art. 11 e dal novellato art. 117, comma 1 della Costituzione — l'indicazione del legislatore comunitario, in ordine alla facoltà di autovincolarsi ad un sistema di ripartizione territoriale — per circoscrizione — dei seggi. Al contrario, l'art. 21, nella parte indicata, che contrasta con il principio rinvenuto nell'art. 2, ancora il risultato elettorale e la proclamazione degli eletti ad un sistema premiante delle circoscrizioni in cui la popolazione, per così dire, si è dimostrata politicamente e civicamente più matura, rispondendo maggiormente con la presenza alle urne. Tale diverso criterio non sembra trovare una sua *ratio* nell'Ordinamento.

Peraltro, non può non accennarsi — a conferma delle perplessità formulate alla norma in esame — ad un ulteriore profilo di irragionevolezza e ingiustizia dell'art. 21, della legge n. 18 del 1979, come sostituito dalla legge n. 10 del 2009, in quanto la novella legislativa del 2009, pur mantenendo la suddivisione del territorio nazionale in più collegi territoriali, richiede il raggiungimento da parte di ciascuna lista di un rigido *quorum* minimo complessivo nazionale, per poi ripartire i seggi nuovamente su base territoriale, però in relazione alla cifra elettorale nazionale dei soli partiti che hanno superato la soglia di sbarramento. Questi ultimi, così, si vedono attribuire, in sede di computo dei resti eccedenti, il *quorum* elettorale intero, con riferimento a ciascun collegio territoriale, e quindi ulteriori europarlamentari sulla base di cifre elettorali anche più modeste rispetto a quelle riportate dalle liste che non hanno raggiunto la soglia



di sbarramento del 4 per cento: liste che vengono quindi escluse anche dal predetto riparto dei resti, creando, oltre alle evidenziate alterazioni dell'iniziale ripartizione dei seggi fra i previsti collegi territoriali, una irragionevole carenza di rappresentanza della volontà politica espressa da molti elettori.

9. — Ancora, per quanto esposto, vengono in rilievo gli artt. 10 e 11 della Costituzione, che indicano il modo in cui la Repubblica si mette in relazione con la Comunità internazionale, imponendo il rispetto dei trattati internazionali e della normativa e dei principi comunitari ed accettando la limitazione della propria sovranità. In particolare, va precisato che l'art. 11 Cost., che, secondo la più consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, costituisce la base giuridica dell'adesione dell'Italia all'Unione Europea, prevede che «L'Italia (...) consente, in condizione di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni». Lo stesso tenore della norma richiama alla mente l'art. 1 Cost., secondo cui «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione», risultandone confermata la necessità, comunque rinvenibile dal complessivo sistema giuridico, che anche l'esercizio delle procedure nazionali relative all'attribuzione di profili di sovranità all'Unione europea, quali l'elezione degli europarlamentari, avvenga in conformità al principio democratico così come disciplinato dalla nostra Costituzione, in modo analogo a quanto accade per l'esercizio della sovranità popolare in ambito nazionale mediante le elezioni politiche, partecipando quindi i due momenti (elezioni nazionali ed al Parlamento europeo) alla medesima esigenza di rispetto dei principi costituzionali che disciplinano l'esercizio della sovranità popolare ai sensi del richiamato art. 1 Cost.

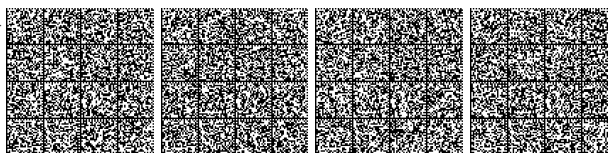
Altresì, la decisione del Consiglio 20 settembre 1976, n. 76/787, immediatamente applicabile nel nostro Paese, impone, in base agli artt. 1, 2 e 7, agli Stati membri la salvaguardia alla rappresentanza anche con riferimento alle norme che regolano il procedimento elettorale.

Va aggiunto che, seppure la Decisione 76/787 lascia agli Stati la facoltà di scegliere il sistema del riparto per circoscrizione dei seggi, definendo l'ambito discrezionale di esercizio della potestà normativa, il sistema della ripartizione territoriale, seppur non obbligatorio secondo le previsioni comunitarie, risponde alle esigenze di proporzionalità e di rappresentatività della popolazione, alla luce dei principi evidenziati. Sicché la facoltà assegnata al legislatore nazionale, nell'ambito della propria potestà, non può comportare la previsione di un meccanismo contrastante, ma semmai alternativo ed equivalente nel perseguimento dello scopo. Pertanto, una volta che lo Stato abbia eletto una via, appare che esso si sia auto-vincolato, senza che possa rimanere altro spazio per un sistema incoerente, quanto al criterio di assegnazione dei seggi medesimi.

10. — Ancora vengono in rilievo le norme della Costituzione che affermano il criterio della rappresentatività della popolazione, quale derivazione del più alto principio democratico — artt. 48 e 51 Cost. —, cioè specificamente in quanto il legislatore nazionale ha fatto rinvio, per la disciplina delle elezioni europee, in conformità ai citati artt. 1 e 11 Cost., alla normativa in materia di elezioni politiche. In forza dei principi costituzionali richiamati, la disciplina dettata dalla legge ordinaria per il sistema elettorale, deve essere, pertanto, coerente e non contraddittoria rispetto al ruolo attribuito dall'ordinamento costituzionale all'assemblea rappresentativa che viene in tal modo eletta.

Infatti, ai sensi dell'art. 48 Cost., tramite il voto (uguale, libero e segreto), ciascun componente del corpo elettorale (organo del Popolo) può partecipare agli strumenti di democrazia diretta e rappresentativa. Per quanto attiene all'ambito nazionale, dunque, la nostra Costituzione delinea uno Stato di diritto democratico (art. 49 Cost.), caratterizzato da una forma di governo parlamentare, ovvero, in cui le Camere sono elette direttamente dal Popolo e lo rappresentano e, quindi, adottano le leggi e accordano la fiducia all'Esecutivo, operando secondo le previste maggioranze (art. 64 Cost.). Esse, dunque, operano secondo un rapporto di rappresentanza diretta del Popolo, mediante lo strumento del corpo elettorale, in quanto ciascun parlamentare «rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato» (art. 67 Cost.), anche mediante il potere di iniziativa legislativa, di proposizione di mozioni, d'inchiesta (art. 82 Cost.) e di sindacato ispettivo (mozioni, interrogazioni, interpellanze), che valorizzano la funzione autonomamente e personalmente svolta da ogni rappresentante democraticamente eletto alle Camere — secondo le pregresse considerazioni. La nostra Costituzione, peraltro, è pervasa dal principio della sovranità popolare, come emerge dalla ricognizione delle norme che ne stabiliscono i modi di esercizio — oltre ai menzionati articoli: «tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» (art. 49); possono, inoltre, partecipare a sindacati (art. 39), associazioni e comitati (artt. 2 e 18), impegnarsi direttamente nel sociale (alla stregua del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118) ed hanno il diritto di manifestare il proprio pensiero, informare ed essere informati (art. 21). Tali principi trovano, ancora, conferma nell'*acquis communautaire* di cui sono espressione gli artt. 10, 11, 39 e 40 della CEDU, i quali non possono non porsi anche a fondamento della necessità di rappresentanza degli elettori comunitari nel Parlamento europeo.

11. — I predetti articoli della Convenzione, sanciscono, infatti, il diritto di ciascun individuo di manifestare le proprie convinzioni e di godere dell'elettorato attivo e passivo per il Parlamento europeo. Tale diritto deve ritenersi strettamente connesso a quelli tutelati dagli articoli che, nella Carta costituzionale, affermano la regola democratica secondo il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. La Corte costituzionale, con le sentenze nn. 348 e 349 del 2007 ha evidenziato la particolare «rilevanza delle norme della Convenzione, in considerazione del contenuto della medesima, tradottosi nell'intento di



garantire, soprattutto mediante lo strumento interpretativo, la tendenziale coincidenza ed integrazione delle garanzie stabilite dalla CEDU e dalla Costituzione, che il legislatore ordinario è tenuto a rispettare e realizzare».

È, dunque, alla luce di quanto evidenziato proprio dalle citate pronunzie della Corte costituzionale che assume rilievo il nuovo testo dell'art. 117, comma 1, Cost.; infatti, il parametro costituzionale ribadisce l'obbligo — già anticipato dall'art. 10 Cost. — del legislatore ordinario di rispettare le norme contenute negli accordi internazionali, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma della CEDU — e, dunque, con gli obblighi internazionali di cui agli artt. 10 e 117, comma 1 — viola perciò lo stesso parametro.

Ne consegue che va sollevata d'ufficio la questione di legittimità costituzionale, con riferimento anche all'art. 117, comma 1, Cost. — unitamente a quanto già rilevato con riguardo agli artt. 10 e 11 Cost. — dell'art. 21, *in parte qua*, per violazione — secondo quanto già evidenziato — dei principi che trovano fondamento negli artt. 10, 11, 39 e 40 della CEDU.

12. — Deve considerarsi, ulteriormente, che il criterio di rappresentanza proporzionale territoriale costituisce espressione del principio di rappresentatività del cittadino nelle istituzioni, di cui agli artt. 56 e 57 della Costituzione.

In questo senso, il richiamato art. 2 della legge n. 18 del 1979 è simmetrico agli artt. 56 e 57 della Costituzione.

Da quanto sin qui menzionato, emerge che il predetto art. 21 della legge n. 18 sembra porsi in conflitto con i richiamati precetti costituzionali, finendo per sacrificare la rappresentatività territoriale, principio che deve al contrario essere salvaguardato indipendentemente dalle modalità di assegnazione, in concreto, dei seggi alle liste.

Per quanto sin qui esposto, non definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, deve essere dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, n. 3, della legge 24 gennaio 1979, n. 18, nella parte in cui dispone che l'Ufficio elettorale «Attribuisce, poi, alla lista, sia essa singola sia formata da liste collegate a norma dell'art. 12, nelle varie circoscrizioni, tanti seggi quante volte il rispettivo quoziente elettorale di lista risulti contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale della lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono assegnati, rispettivamente, nelle circoscrizioni per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle circoscrizioni nelle quali si è ottenuta la maggiore cifra elettorale circoscrizionale», senza rispettare il numero dei seggi preventivamente attribuito alle singole circoscrizioni, ai sensi dell'art. 2, della medesima legge n. 18 del 1979, specificatamente con riferimento agli artt. 1, 3 e 97, 10, 11 e 117, 48, 49 e 51 Cost.; pertanto, deve disporsi la sospensione del presente giudizio e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Deve ordinarsi, altresì, che a cura della segreteria della sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Rimane riservata alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito ed in ordine alle spese.

P. Q. M.

Non definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, n. 3, della legge 24 gennaio 1979, n. 18, nella parte in cui dispone che l'Ufficio Elettorale «Attribuisce, poi, alla lista, sia essa singola sia formata da liste collegate a norma dell'art. 12, nelle varie circoscrizioni, tanti seggi quante volte il rispettivo quoziente elettorale di lista risulti contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale della lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono assegnati, rispettivamente, nelle circoscrizioni per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle circoscrizioni nelle quali si è ottenuta la maggiore cifra elettorale circoscrizionale», senza rispettare il numero dei seggi preventivamente attribuito alle singole circoscrizioni, ai sensi dell'art. 2, legge n. 18 del 1979, specificatamente con riferimento agli artt. 1, 3 e 97, 10, 11 e 117, 48, 49 e 51 Costituzione;

Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che a cura della segreteria della sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito ed in ordine alle spese.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2009.

Il Presidente: PUGLIESE

L'estensore: CAMINITI



n. 33

Ordinanza del 15 dicembre 2009 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Trematerra Gino contro Ufficio elettorale nazionale presso la Corte suprema di cassazione ed altri

Elezioni - Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia - Sistema elettorale - Attribuzione alla lista, sia singola sia formata da liste collegate, nelle varie circoscrizioni, di tanti seggi quante volte il rispettivo quoziente elettorale di lista risulti contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale della lista - Previsione che i seggi che rimangono ancora da attribuire siano assegnati, rispettivamente, nelle circoscrizioni per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle circoscrizioni nelle quali si è ottenuta la maggiore cifra elettorale circoscrizionale - Rispetto del numero dei seggi preventivamente attribuito alle singole circoscrizioni in relazione alla popolazione residente - Mancata previsione - Contrasto con il principio di rappresentanza territoriale dei popoli, sancito dal diritto comunitario (CEDU) - Violazione del principio di sovranità popolare - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e ingiustificata disparità di trattamento tra elettori - Violazione del principio di uguaglianza del voto - Lesione del diritto di associazione in partiti dei cittadini e del diritto di elettorato passivo.

- Legge 24 gennaio 1979, n. 18, art. 21, primo comma, n. 3.
- Costituzione, artt. 1, 3, 10, 11, 48, 49, 51, 97 e 117, primo comma, in relazione agli artt. 10, 11, 39 e 40 della convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 6380 del 2009, proposto da: Gino Trematerra, rappresentato e difeso dagli avv. Lorenzo Lentini, Mario Sanino, con domicilio eletto presso l'avv. Mario Sanino in Roma, viale Parioli n. 180;

Contro Ufficio elettorale nazionale presso la Corte suprema di cassazione, in persona del legale rappresentate e Ministero dell'interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura dello Stato, e domiciliato presso la stessa, in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Nei confronti di:

on. le Roberto Gualtieri, rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo Cerulli Irelli, con domicilio eletto presso l'avv. Vincenzo Cerulli Irelli in Roma, via Dora n. 1;

on.le Salvatore Caronna, rappresentato e difeso dagli avv. Giuseppe Morbidelli, Paolo Trombetti, con domicilio eletto presso l'avv. Giuseppe Morbidelli in Roma, via Carducci n. 4;

on.le Oreste Rossi, domiciliato in via Levata n. 49, Frazione Spinetta Marengo, Alessandria, n.c.;

on.le Iva Zanicchi, domiciliata alla strada provinciale Lesmo Green, Lesmo (MI), n.c.;

on.le Giovanni Collino, domiciliato in via Ciarnescule, 2, Gemona del Friuli (UD), n.c.;

Regione Abruzzo, domiciliata a Palazzo Centi, piazza Santa Giusta, L'Aquila, n.c.;

Regione Basilicata, domiciliata in via Anzio, pal. A, Potenza, n.c.;

Regione Calabria, domiciliata in via De Filippis, Catanzaro, n.c.;

Regione Campania, domiciliata in via S. Lucia n. 81, Napoli, n.c.;

Regione Molise, domiciliata in via XXIV Maggio n. 139, Campobasso, n.c.;

Regione Puglia, domiciliata in via Capruzzi n. 212, Bari, n.c.

Per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia, del verbale delle operazioni del 26 giugno 2009 nella parte in cui, dopo aver respinto l'istanza del ricorrente, si è provveduto all'assegnazione dei seggi alle liste concorrenti nella competizione elettorale per il rinnovo dei rappresentanti del Parlamento europeo del 6 e 7 giugno 2009.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'interno e dell'Ufficio elettorale nazionale;



Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roberto Gualtieri;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Salvatore Caronna;

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1, 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 ottobre 2009 il dott. Solveig Cogliani e uditi per le parti i difensori — avv.ti Lentini e Sanino per il ricorrente, avv.to dello Stato Borgo, avv. Cerulli Irelli e avv. Righi in sostituzione dell'avv. Morbidelli, per le parti controinteressate — come specificato nel verbale;

F A T T O

Con il ricorso indicato in epigrafe, l'istante censurava le operazioni ed i risultati elettorali — come sopra specificato — contestando l'illegittimità della asserita distorsione verificatasi in applicazione dell'art. 21 della legge n. 18 del 1979, in occasione delle ultime elezioni europee dello scorso 6 e 7 giugno, con contrazione dei rappresentanti assegnati alla circoscrizione territoriale dell'Italia meridionale (15 al posto di 18) e delle Isole (6 al posto di 8) e trasferimento degli stessi alle altre circoscrizioni.

L'assunto di parte istante si fonda sulla affermazione del valore del principio di proporzionalità dei popoli nell'ambito delle elezioni al Parlamento europeo, ai sensi dell'art. 189 del Trattato CE, cui corrisponderebbe l'art. 2 della legge nazionale - legge n. 18 del 1979 (come modificata con la legge n. 78 del 2004 e dalla legge n. 10 del 2009) in forza del quale a fronte dell'unico collegio nazionale, i seggi sono ripartiti su base territoriale-circoscrizionale. In tal modo il legislatore nazionale avrebbe accolto l'indicazione contenuta nella Decisione del consiglio europeo n. 76/787, con cui la Comunità dispone che «in funzione delle loro specificità nazionali, gli Stati membri possono costituire circoscrizioni elettorali per le elezioni al Parlamento europeo».

Pertanto, censurava la mancata disapplicazione dell'art. 21, medesima legge n. 18 che — secondo l'impostazione attorea — si porrebbe in contrasto con l'art. 2 della predetta disposizione, laddove prevede un sistema di assegnazione dei seggi alle liste in dipendenza al numero dei votanti nelle singole circoscrizioni, a scapito, dunque, della cifra determinata a monte ai sensi del predetto art. 2, legge n. 18 cit.

Parte ricorrente, propone, alternativamente, peraltro, una lettura dell'art. 21 cit. coordinata con l'art. 83, comma 1, n. 8, d.P.R. n. 361 del 1957 - che prevede un correttivo in sede applicativa, idoneo a salvaguardare il principio di proporzionalità territoriale, in ragione del rinvio contenuto nella stessa legge n. 18 del 1979 (art. 51) alla disciplina per l'elezione della Camera dei Deputati.

L'istante deduceva pertanto, i seguenti profili di illegittimità:

violazione della normativa comunitaria (art. 189 Trattato, art. 1-2-7 Decisione CE-EURATOM 29 settembre 1976) e del principio di rappresentanza territoriale, nonché dell'art. 2, legge n. 18 del 1979 in relazione al d.P.R. 1° aprile 2009;

violazione della normativa comunitaria citata, del principio di rappresentanza territoriale, delle norme menzionate ed illegittimità costituzionale degli artt. 21 e 22, legge n. 18 del 1979 per contrasto con gli artt. 3, 10, 11, 48, 51, 56, 97 Cost., violazione del principio di proporzionalità della rappresentanza rispetto al numero degli abitanti, affermato dalla disciplina comunitaria, dagli artt. 56 e 57 cost. ed, infine, dall'art. 2, legge n. 18 del 1979 (quale norma generale prevalente); violazione degli artt. 10 e 11, CEDU, violazione del principio di rappresentanza delle singole nazionali nel Parlamento europeo;

ulteriore illegittimità della decisione dell'Ufficio nazionale del 26 giugno 2009 e dei consequenziali verbali circoscrizionali di proclamazione degli eletti.

Pertanto, l'istante chiedeva la correzione dei verbali dell'Ufficio centrale nazionale e degli uffici circoscrizionali e la conseguente elezione del ricorrente a parlamentare europeo, previo disapplicazione dell'art. 21, legge 18 del 1979 per contrasto con la decisione CE EURATOM (artt. 1, 2, 7) ed gli artt. 189 e 190 del trattato; in subordine, chiedeva la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Si costituiva l'amministrazione chiedendo la reiezione della domanda e, preliminarmente, eccependo il difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'interno e dell'Ufficio centrale.

Si costituiva, altresì, l'on. Gualtieri, quale controinteressato, proclamato eletto nella lista PD, circoscrizione Italia centrale, con verbale datato 1° luglio 2009 dell'Ufficio circoscrizionale - circoscrizione elettorale III, presso la Corte d'Appello di Roma, contestando l'eccepito contrasto tra la legge n. 18 del 1979 e la normativa comunitaria, poiché



quest'ultima non imporrebbe il criterio proporzionale territoriale. Esponeva, anche, il mancato contrasto tra l'art. 2 e l'art. 21, in quanto il secondo conterrebbe il disposto tecnico del principio di cui all'art. 2. Ulteriormente affermava l'inconferenza del riferimento all'art. 190 del Trattato ed al principio di proporzionalità degressiva, quale parametro cui commisurare la legittimità della legge n. 18 del 1979 e l'esclusività dell'art. 2 della decisione CE-EURATOM 76/787 quale normativa sovraordinata di riferimento per la legge italiana sul procedimento elettorale per il Parlamento europeo.

Si costituiva, altresì, l'onorevole Caronna.

La causa ad esito della discussione era trattenuta per la decisione nel merito.

D I R I T T O

1. — Osserva il Collegio che, ai fini della decisione, deve preliminarmente essere esaminato il complesso quadro normativo che regola la materia all'esame e deve porsi l'attenzione sulla prospettata questione di legittimità costituzionale, avanzata da parte ricorrente, in riferimento agli artt. 21 e 22 della legge n. 18 del 1979. L'art. 21 della legge n. 18 del 1979 affida il computo complessivo dei voti ed il riparto dei seggi al seguente schema.

L'Ufficio elettorale nazionale, compiuto lo scrutinio, riceve gli estratti dei verbali di tutti e cinque gli Uffici elettorali circoscrizionali costituiti presso le corrispondenti circoscrizioni; sulla base di tali atti, procede:

a determinare la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista (data della somma dei voti validi conseguiti da ciascuna lista su tutto il territorio) (comma 1, n. 1), le liste che hanno superato la soglia del 4% dei voti validi e che sono dunque ammesse al riparto dei voti (comma 1, n. 1-bis);

a dividere la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista per il numero totale dei seggi da attribuire, ottenendo il quoziente elettorale nazionale (comma 1, n. 2) ed a determinare il numero dei seggi in base a quante volte il quoziente elettorale nazionale rientra nella cifra elettorale nazionale di lista;

a dividere la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista per il quoziente elettorale nazionale e ad attribuire ad ogni lista tanti seggi quante volte il quoziente elettorale di lista risulti contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista (comma 1, n. 3);

infine, ad attribuire i seggi che eventualmente rimangono da assegnare alle liste per le quali le divisioni hanno dato maggiori resti (comma 1, n. 3).

Pertanto, pur essendo disposta, in forza della legge, la costituzione di cinque circoscrizioni, per ognuna delle quali è predefinito un numero di seggi da assegnare (art. 2), l'effettiva ripartizione dei seggi avviene sulla base di un computo dei suffragi, che, di fatto, assegna alla singola circoscrizione un numero di seggi direttamente correlato all'affluenza al voto che lì si registra e non in modo proporzionale sulla base dei seggi già assegnati alle singole circoscrizioni. Infatti, tanto maggiori sono i voti espressi alle liste nella singola circoscrizione, tanto più alto è il rapporto tra la cifra circoscrizionale di lista ed il quoziente nazionale elettorale di lista e, dunque, il numero di seggi conseguiti.

L'applicazione di siffatto meccanismo ha inevitabilmente determinato la sottrazione di seggi dalle circoscrizioni a più bassa partecipazione elettorale (nella specie, le meridionali e le insulari) a favore di quelle a più alta percentuale di votanti (quelle settentrionali).

Va precisato che, dunque, dalla applicazione del meccanismo come letteralmente previsto dalla disposizione — in particolare, per quanto rileva, l'art. 21, comma 1, n. 3 — discendono gli effetti definiti — dalla parte ricorrente — come distorsivi ed oggetto di impugnazione, che vanno, peraltro, inquadrati nel più ampio quadro normativo nazionale e comunitario.

2. — In primo luogo, pertanto, va rilevato che la ricostruzione del quadro normativo della materia, che è oggetto del gravame, non può prescindere dal richiamo ai precetti sovranazionali.

Così deve farsi riferimento all'art. 189 del Trattato CE che ha stabilito che «Il Parlamento europeo è composto dai rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità». Ne deriva che, espressamente, la norma del Trattato prevede la necessità di garantire un'appropriata rappresentanza dei popoli degli Stati membri. A propria volta, la decisione del Consiglio 76/787/CECA/CEE/EURATOM del 20 settembre 1976, stabilisce, all'art. 189, che «Il Parlamento europeo, composto da rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità, esercita poteri che gli sono attribuiti dal presente Trattato» e prevede, all'art. 190, che «I rappresentanti al Parlamento europeo, dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità sono eletti a suffragio universale diretto. Il numero dei rappresentanti eletti in ogni Stato membro è fissato come segue: ...il numero «dei rappresentanti eletti in ciascuno Stato membro deve garantire un'adeguata rappresentanza dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità...».



La materia elettorale europea è stata disciplinata a livello nazionale con la legge n. 18 del 1979 che, nelle disposizioni generali, prevede all'art. 1 che «i membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia sono eletti a suffragio universale con voto diretto, libero e segreto attribuito a liste di candidati concorrenti. L'assegnazione dei seggi tra le liste concorrenti è effettuata in ragione proporzionale, con le modalità previste dai successivi articoli 21 e 22», e all'art. 2 prevede che «Le circoscrizioni elettorali ed i loro capoluoghi sono stabiliti nella tabella A... Il complesso delle circoscrizioni elettorali forma il Collegio unico nazionale. L'assegnazione del numero dei seggi alle singole circoscrizioni, di cui alla tabella A... è effettuata, sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto centrale di statistica, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, da emanarsi contemporaneamente al decreto di convocazione dei comizi. La ripartizione dei seggi di cui al precedente comma si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica per il numero dei membri spettante all'Italia e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti».

Il popolo, come dato evincere dai principi fondamentali dell'Unione europea, rappresenta il complesso degli individui che possiede lo *status* di cittadino di un determinato Stato, ma, altresì il concetto presuppone la condivisione di valori, credenze ed identità del gruppo. Pertanto, in disparte l'identificabilità di un concetto giuridico di «popolo europeo», la partecipazione dei popoli dei singoli Stati membri al processo decisionale della Comunità, attraverso i propri rappresentanti, costituisce lo strumento primo per avviare e sviluppare il processo di integrazione. Alla luce di siffatte considerazioni, che il principio di proporzionalità — proprio nel suo originario significato matematico — rappresenta la relazione lineare tra le diverse quantità costituite dai popoli dei differenti Stati e la rappresentanza proporzionale, è — dunque — criterio idoneo a garantire la democraticità (nel senso della rappresentanza dei popoli) delle elezioni europee. In tale contesto, va collocata la citata decisione del Consiglio europeo 76/787 del 26 settembre 1976, che stabilisce il principio comunitario della proporzionalità per il riparto dei voti, con la facoltà per gli Stati membri di costituire circoscrizioni elettorali per elezioni al Parlamento europeo, nel rispetto del predetto principio.

Il principio proporzionale assume distinti significati che possono essere così individuati:

- la rappresentanza territoriale proporzionale (ai sensi degli artt. 1 e 2 della Decisione CE EURATOM);
- la proporzionalità politica.

Tali due significati trovano, la loro *ratio* — come detto — nella necessità di assicurare la rappresentanza ai popoli (rinvenibile dai dati numerici della popolazione) ed, altresì, la garanzia del principio democratico attraverso la tutela delle minoranze esistenti nella comunità, anche mediante una ripartizione dei seggi disponibili sul territorio. Ad una lettura delle disposizioni comunitarie, dunque, non appare in alcun modo scindibile il momento del riparto dei seggi da quello dell'assegnazione dei voti, che deve necessariamente seguire un metodo coerente al fine di realizzare il principio esposto dalle disposizioni richiamate. Ma altresì, deve evidenziarsi il principio comunitario (art. 190 del Trattato istitutivo della Comunità Europea 25 marzo 1957), della necessità di rispettare la «proporzionalità degressiva», in base alla quale il numero degli eletti in ciascuna ripartizione territoriale deve garantire un'adeguata rappresentanza della popolazione nella corrispondente circoscrizione.

La risoluzione P6TA20070429, con cui il Parlamento europeo ha effettuato il riparto dei seggi tra gli Stati, ha chiarito che per «proporzionalità degressiva» si intende «il criterio per garantire che il rapporto tra la popolazione e il numero di seggi di ciascuno Stato membro vari in funzione della rispettiva popolazione, in modo che ciascun deputato di uno Stato membro più popolato rappresenti più cittadini rispetto a ciascun deputato di uno Stato membro meno popolato o viceversa, ma anche che nessuno Stato membro meno popolato abbia più seggi di uno Stato più popolato».

Tale principio è stato anche ribadito, da ultimo, nel Trattato di Lisbona del 2 agosto 2008 (art.9).

Orbene, l'adeguamento ai principi dettati in sede comunitaria era assolto dal legislatore nazionale, proprio attraverso la nuova formulazione dell'art. 2, legge n. 18 del 1979, laddove si recepiva l'indicazione comunitaria, adeguando il metodo del riparto dei seggi a quanto disposto dalla Costituzione per le elezioni politiche (art. 56 quarto comma) e prevedendo — dunque — un sistema di ripartizione dei seggi sulla base della popolazione individuata in ragione del criterio demografico. Sul punto, vale la lettura delle discussioni parlamentari in cui è evidente la volontà di ripartire i seggi in ragione proporzionale della popolazione di ogni circoscrizione, attraverso un meccanismo identico a quanto previsto per le elezioni politiche (*cf.*: atti parlamentari - Camera dei deputati A.C. n. 1427, disegno di legge presentato il 15 marzo 1984). Peraltro, il rinvio operato dalla legge (art. 5 legge n. 18 cit.), per quanto non previsto, alle disposizioni per le elezioni politiche nazionali, conferma l'intenzione espressa di voler uniformare i principi di rappresentanza.

Con l'emanazione del d.P.R. 1° aprile 2009, in attuazione ai principi di cui dell'art. 2, legge n. 18, si è stabilita, in base alla popolazione del censimento generale del 21 ottobre 2001 fra le circoscrizioni elettorali, in cui è suddiviso il territorio italiano, la seguente ripartizione dei seggi:

- 1) Italia Nord - occidentale: n. 19 seggi;



- 2) Italia Nord - orientale: n. 13 seggi;
- 3) Italia centrale: n. 14 seggi;
- 4) Italia meridionale: n. 18 seggi;
- 5) Italia insulare: n. 8 seggi.

La ripartizione dei seggi alle varie circoscrizioni si effettua — dunque — dividendo il numero degli abitanti della Repubblica per il numero dei rappresentanti spettante all'Italia e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti e dei più alti resti.

Il risultato elettorale derivato, al contrario, dall'applicazione dell'art. 21 (comma 1, n. 3) della legge di riferimento, ha determinato un deficit di rappresentanza, nell'odierna tornata elettorale, per i cittadini delle circoscrizioni del Sud e delle Isole, che hanno visto la diminuzione di 3 e 2 rappresentanti rispettivamente (con la conseguente mancata elezione del ricorrente) in ragione della ripartizione dei voti sulla base di altro e discordante criterio (di cui all'art. 21) riferito al numero dei cittadini che hanno esercitato il diritto di voto.

Infatti, l'Ufficio elettorale, in applicazione dell'art. 21, non ha tenuto conto, nella distribuzione dei seggi, del numero dei seggi determinati per ciascuna circoscrizione territoriale in base alla popolazione residente ed ha attribuito, da un lato, i seggi alle liste sulla base del dato numerico riscontrato in forza della cifra elettorale circoscrizionale, e dall'altro, i seggi rimasti, alle circoscrizioni nelle quali si è avuta la maggiore cifra elettorale circoscrizionale. È stato determinato, pertanto, uno spostamento dei seggi — in dipendenza dei voti espressi — rispetto a quanto ripartito per le circoscrizioni. Tale differente criterio ancora il risultato non al principio di rappresentanza dei popoli, sancito dal diritto comunitario, ma ad un criterio premiante dell'effettivo esercizio del diritto di voto, ovvero alla matura consapevolezza dei diritti e dei doveri dipendenti dallo *status* di cittadino; in tal modo, contrasta con i principi posti a fondamento delle elezioni politiche nazionali. Conseguentemente deve escludersi la possibilità di una lettura evolutiva dell'art. 21 in esame che lo renda compatibile con la norma contenuta nel menzionato art. 2, come novellato dall'intervento del legislatore con la legge n. 10 del 2009.

3. — Orbene, sulla base delle predette considerazioni, si evidenzia allora la rilevanza, ai fini della decisione della causa, della questione di legittimità costituzionale prospettata in via subordinata dal ricorrente, in relazione agli artt. 21 e 22 legge n. 18 del 1979, per contrasto con gli artt. 3, 10, 11, 48, 51, 56, 97 Cost., poiché l'applicazione evidenziata dei meccanismi imposti dall'art. 21 nell'attribuzione dei seggi risulta contrastare non solo con i principi indicati dall'art. 2 citato, ma anche con le menzionate disposizioni costituzionali.

4. — Occorre, quindi, chiarire, che la questione sollevata deve essere incentrata specificamente con riguardo alla disposizione contenuta nell'art. 21, comma 1, n. 3, nella parte in cui descrive il metodo di calcolo dei seggi da attribuire ad ogni singola lista in ciascuna circoscrizione, nonché le modalità di distribuzione dei resti. Mentre il successivo art. 22 non rileva, poiché non contiene la disciplina contestata, ma un rinvio alla norma precedente.

5. — È, dunque, opportuno un secondo chiarimento preliminare, concernente il profilo di legittimità sottoposto alla Corte costituzionale, che riguarda in primo luogo e in via diretta, non la compatibilità della norma in esame con il diritto dell'Unione europea, bensì la sua possibile violazione della nostra Carta costituzionale per quanto concerne il procedimento relativo allo svolgimento delle operazioni elettorali, rimesse al legislatore nazionale alla stregua del noto criterio di sussidiarietà. Sotto tale ultimo profilo, risulta poi, confermata la rilevanza della questione, atteso che una eventuale pronuncia di incostituzionalità della Corte costituzionale imporrebbe di decidere la posizione del ricorrente, ancora non definitiva, in ragione del giudizio in corso, alla stregua della nuova disciplina che ne risulterebbe.

Come è noto, la Costituzione italiana non prevede alcuna disposizione in materia di sistema elettorale strettamente inteso, limitandosi a sancire, all'art. 48, che «il voto è personale ed eguale, libero e segreto» e a prescrivere, all'art. 56, il suffragio universale e diretto per l'elezione della Camera dei Deputati. Ne discende che «il principio di eguaglianza non si estende al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore. Risultato che dipende, invece, dal sistema che il legislatore ordinario — non avendo la Costituzione disposto al riguardo — ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni elettorali» (Corte cost., sent. n. 43 del 1961); d'altronde, «la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali» — che costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta del legislatore — è, comunque, censurabile in sede di giudizio di costituzionalità «quando risulta manifestamente irragionevole» (Corte cost., ord. n. 260 del 2002).

6. — Deve, pertanto, procedersi all'esame della questione di legittimità costituzionale prospettata, che il Collegio ritiene non manifestamente infondata, con riguardo alla disposizione contenuta nell'art. 21 comma 1, n. 3, legge n. 18 cit., *in parte qua*, come sopra precisato, passando in rassegna le singole disposizioni costituzionali di riferimento.

7. — Sotto il profilo della ingiustificata ed irragionevole disparità di trattamento tra elettori, viene, dunque, in rilievo l'art. 3 della Costituzione, poiché le disposizioni contenute nell'art. 21, comma 1, della legge n. 18 appaiono



sospette di intrinseca irragionevolezza o irrazionalità - apprezzabile in sede di legittimità costituzionale secondo il costante insegnamento della Corte costituzionale, per la prospettata contraddittorietà della medesima legge con l'intenzione del legislatore, quale risultante dai lavori parlamentari preparatori della norma e dal tenore del citato art. 2.

Infatti, in un sistema quale quello attuale per le elezioni al Parlamento europeo, il principio di eguaglianza del voto, connesso a quello della sovranità popolare, sembra alterato dalla diminuzione dei seggi assegnati alle circoscrizioni, in forza del meccanismo previsto dall'art. 21, comma 1, n. 3. Inoltre, non assegnare, all'interno delle cinque circoscrizioni previste, il numero dei seggi determinati in base al calcolo demografico voluto dalla legge, non solo sembra comportare la violazione del principio comunitario di rappresentatività territoriale, ma anche violare il principio di uguaglianza, consentendo ad una o più liste, di conseguenza, all'interno delle circoscrizioni in cui vi è stata una maggiore affluenza di elettori, di ottenere più seggi, alterando il numero di quelli assegnati alle medesime circoscrizioni, a scapito dei candidati che concorrono nelle circoscrizioni con minore affluenza di votanti. In altri termini; a parità di condizioni verrebbero trattati in maniera diversa i cittadini che risiedono in una determinata circoscrizione elettorale.

Ma l'eguaglianza del voto che la persona è chiamata ad esprimere nell'elezione di organi politici è il riflesso dell'eguale dignità di tutti i cittadini e rappresenta una particolare applicazione del principio fondamentale di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost.

8. — Si deve prospettare, altresì, per i motivi richiamati sopra, la violazione del principio di buon andamento ed imparzialità di cui all'art. 97 Cost., poiché il legislatore nazionale, nell'emanare la norma contenuta nel predetto articolo 2, legge n. 18 del 1979, ha accolto — coerentemente a quanto disposto dall'art. 11 e dal novellato art. 117, comma 1 della Costituzione — l'indicazione del legislatore comunitario, in ordine alla facoltà di autovincolarsi ad un sistema di ripartizione territoriale — per circoscrizione — dei seggi. Al contrario, l'art. 21, nella parte indicata, che contrasta con il principio rinvenuto nell'art. 2, ancora il risultato elettorale e la proclamazione degli eletti ad un sistema premiante delle circoscrizioni in cui la popolazione, per così dire, si è dimostrata politicamente e civicamente più matura, rispondendo maggiormente con la presenza alle urne. Tale diverso criterio non sembra trovare una sua *ratio* nell'Ordinamento.

Peraltro, non può non accennarsi — a conferma delle perplessità formulate alla norma in esame — ad un ulteriore profilo di irragionevolezza ed ingiustizia dell'art. 21, legge n. 18 del 1979, come sostituito dalla legge n. 10 del 2009, anche in quanto la novella legislativa del 2009. Infatti, pur essendo il territorio nazionale suddiviso in più collegi territoriali, pretende il raggiungimento, da parte di ciascuna lista, di un rigido *quorum* minimo complessivo nazionale, per poi ripartire i seggi nuovamente su base territoriale, però in relazione alla cifra elettorale nazionale dei soli partiti che hanno superato la soglia di sbarramento. Questi ultimi, così, si vedono attribuire in sede di computo dei resti eccedenti, il *quorum* elettorale intero, con riferimento a ciascun collegio territoriale, e quindi ulteriori europarlamentari sulla base di cifre elettorali anche più modeste rispetto a quelle riportate dalle liste che non hanno raggiunto la soglia di sbarramento del 4%: liste che vengono quindi escluse anche dal predetto riparto dei resti, creando, oltre alle evidenziate alterazioni dell'iniziale ripartizione dei seggi fra i previsti collegi territoriali, una irragionevole carenza di rappresentanza per la volontà politica espressa da molti elettori.

9. — Ancora, per quanto esposto, vengono in rilievo gli art. 10 e 11 della Costituzione, che indicano il modo in cui la Repubblica si mette in relazione con la Comunità internazionale, imponendo il rispetto della normativa e dei principi comunitari ed accettando la limitazione della propria sovranità. In particolare, va precisato che l'art. 11 Cost., che, secondo la più consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, costituisce la base giuridica dell'adesione dell'Italia all'Unione europea, prevede che «L'Italia (...) consente, in condizione di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni». Lo stesso tenore della norma richiama alla mente l'art. 1 Cost., secondo cui «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione», risultandone confermata la necessità, comunque rinvenibile dal complessivo sistema giuridico, che anche l'esercizio delle procedure nazionali relative all'attribuzione di profili di sovranità all'Unione europea, quali l'elezione degli europarlamentari, avvenga in conformità al principio democratico così come disciplinato dalla nostra Costituzione, in modo analogo a quanto accade per l'esercizio della sovranità popolare in ambito nazionale mediante le elezioni politiche, partecipando quindi i due momenti (elezioni nazionali ed al Parlamento europeo) alla medesima esigenza di rispetto dei principi costituzionali che disciplinano l'esercizio della sovranità popolare ai sensi del richiamato art. 1 Cost.

Altresì, la decisione del Consiglio 20 settembre 1976 n. 76/787, immediatamente applicabile, nel nostro Paese, impone, agli artt. 1, 2 e 7, agli Stati membri la salvaguardia alla rappresentanza anche con riferimento alle norme che regolano il procedimento elettorale.

Va aggiunto che, seppure la Decisione 76/787 lascia agli Stati la facoltà di scegliere il sistema del riparto per circoscrizione dei seggi, definendo l'ambito discrezionale di esercizio della potestà normativa, il sistema della ripartizione



territoriale, seppur non obbligatorio, secondo le previsioni comunitarie, risponde alle esigenze di proporzionalità e di rappresentatività della popolazione, alla luce dei principi evidenziati. Sicché la facoltà assegnata al legislatore nazionale, nell'ambito della propria potestà, non può comportare la previsione di un meccanismo contrastante, ma semmai alternativo ed equivalente nel perseguimento dello scopo. Pertanto, una volta che lo Stato abbia eletto una via, appare che esso si sia auto-vincolato, senza che possa rimanere altro spazio per un sistema incoerente quanto al criterio di assegnazione dei seggi medesimi.

10. — Ancora vengono in rilievo le norme della Costituzione che affermano il criterio della rappresentatività della popolazione, quale derivazione del più alto principio democratico — art. 48 e 51 cost. — ciò specificamente in quanto il legislatore nazionale ha fatto rinvio, per la disciplina delle elezioni europee, in conformità ai citati artt. 1 e 11 Cost., alla normativa in materia di elezioni politiche. In forza dei principi costituzionali richiamati, la disciplina dettata dalla legge ordinaria per il sistema elettorale deve essere, pertanto, coerente e non contraddittoria rispetto al ruolo attribuito dall'ordinamento costituzionale all'assemblea rappresentativa che viene in tal modo eletta.

Infatti, ai sensi dell'art. 48 Cost., tramite il voto (uguale, libero e segreto), ciascun componente del corpo elettorale (organo del Popolo) può partecipare agli strumenti di democrazia diretta e rappresentativa. Per quanto attiene all'ambito nazionale, dunque, la nostra Costituzione delinea uno Stato di diritto democratico (art. 49), caratterizzato da una forma di governo parlamentare, ovvero, in cui le Camere sono elette direttamente dal Popolo e lo rappresentano e, quindi, adottano le leggi e accordano la fiducia all'Esecutivo, operando secondo le previste maggioranze (art. 64 Cost.). Esse, dunque, operano secondo un rapporto di rappresentanza diretta del Popolo, mediante lo strumento del corpo elettorale, in quanto ciascun parlamentare «rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato» (art. 67 Cost.), anche mediante il potere di iniziativa legislativa, di proposizione di mozioni, d'inchiesta (art. 82 Cost.) e di sindacato ispettivo (mozioni, interrogazioni, interpellanze, ...), che valorizzano la funzione autonomamente e personalmente svolta da ogni rappresentante democraticamente eletto alle Camere - secondo le pregresse considerazioni. La nostra Costituzione, peraltro, è pervasa dal principio della sovranità popolare, come emerge dalla ricognizione delle norme che ne stabiliscono i modi di esercizio - oltre ai menzionati articoli: «tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» (art. 49 Cost.); possono, inoltre, partecipare a sindacati (art. 39), associazioni e comitati (art. 2 e 18), impegnarsi direttamente nel sociale (alla stregua del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118) ed hanno il diritto di manifestare il proprio pensiero, informare ed essere informati (art. 21). Tali principi trovano, ancora, conferma nell'*acquis communautaire* di cui sono espressione gli artt. 10, 11, 39 e 40 della CEDU - i quali non possono che costruire anche fondamento della necessità di rappresentanza delle popolazioni nel Parlamento europeo.

11. — I predetti articoli della Convenzione, sanciscono, infatti, il diritto di ciascun individuo di manifestare le proprie convinzioni e di godere dell'elettorato attivo e passivo per il Parlamento europeo. Tale diritto deve ritenersi strettamente connesso a quelli tutelati dagli articoli che, nella Corte costituzionale, affermano la regola democratica secondo il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. La Corte costituzionale, con le sentenze n. 348 e 349 del 2007 ha evidenziato la particolare «rilevanza delle norme della Convenzione, in considerazione del contenuto della medesima, tradottosi nell'intento di garantire, soprattutto mediante lo strumento interpretativo, la tendenziale coincidenza ed integrazione delle garanzie stabilite dalla CEDU e dalla Costituzione, che il legislatore ordinario è tenuto a rispettare e realizzare».

È, dunque, alla luce di quanto evidenziato proprio dalle citate pronunzie della Corte costituzionale che assume rilievo il nuovo testo dell'art. 117, comma 1, cost.; infatti, il parametro costituzionale ribadisce l'obbligo — già anticipato dall'art. 10 Cost. — del legislatore ordinario di rispettare le norme contenute negli accordi internazionali, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma della CEDU — e dunque con gli obblighi internazionali di cui agli artt. 10 e 117, comma 1 — viola perciò lo stesso parametro.

Ne consegue che, va sollevata d'ufficio la questione di legittimità costituzionale, con riferimento anche all'art. 117, comma 1, Cost. — unitamente a quanto già rilevato con riguardo agli artt. 10 e 11 cost. — dell'art. 21, *in parte qua*, per violazione — secondo quanto già, evidenziato — dei principi che trovano fondamento negli artt. 10, 11, 39 e 40 della CEDU.

12. — Deve considerarsi, ulteriormente che il criterio di rappresentanza proporzionale territoriale costituisce espressione del principio di rappresentatività del cittadino nelle istituzioni, di cui agli artt. 56 e 57 Cost.

In questo senso il richiamato art. 2, della legge n. 18 è simmetrico agli artt. 56 e 57 della Costituzione.

Da quanto sin qui menzionato, emerge che l'art. 21 della l. n. 18 sembra porsi in conflitto con i predetti precetti costituzionali, finendo per sacrificare la rappresentatività territoriale, principio che deve al contrario essere salvaguardato indipendentemente dalle modalità di assegnazione in concreto dei seggi alle liste.



Per quanto sin qui esposto, non definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, deve essere dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, n. 3, legge n. 18 del 1979, nella parte in cui dispone che l'Ufficio elettorale «Attribuisce, poi, alla lista, sia essa singola sia formata da liste collegate a norma dell'articolo 12, nelle varie circoscrizioni, tanti seggi quante volte il rispettivo quoziente elettorale di lista risulti contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale della lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono assegnati, rispettivamente, nelle circoscrizioni per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle circoscrizioni nelle quali si è ottenuta la maggiore cifra elettorale circoscrizionale», senza rispettare il numero dei seggi preventivamente attribuito alle singole circoscrizioni, in relazione alla popolazione residente, ai sensi dell'art. 2, legge n. 18, specificatamente con riferimento agli artt. 1, 3 e 97, 10, 11 e 117, 48, 49 e 51 Cost.; pertanto, deve disporsi la sospensione del presente giudizio e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Deve ordinarsi, altresì, che a cura della segreteria della sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Rimane riservata alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito ed in ordine alle spese.

P. Q. M.

Non definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, n. 3, legge n. 18 del 1979, nella parte in cui dispone che l'Ufficio elettorale «Attribuisce, poi, alla lista, sia essa singola sia formata da liste collegate a norma dell'articolo 12, nelle varie circoscrizioni, tanti seggi quante volte il rispettivo quoziente elettorale di lista risulti contenuto nella cifra, elettorale circoscrizionale della lista. I seggi che rimangono ancora da, attribuire sono assegnati, rispettivamente, nelle circoscrizioni per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle circoscrizioni nelle quali si è ottenuta la maggiore cifra elettorale circoscrizionale», senza rispettare il numero dei seggi preventivamente attribuito alle singole circoscrizioni, in relazione alla popolazione residente, ai sensi dell'art. 2, legge n. 18, specificatamente con riferimento agli artt. 1, 3 e 97, 10, 11 e 117, 48, 49 e 51 cost.; pertanto, dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che a cura della segreteria della sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito ed in ordine alle spese.

Il Presidente: PUGLIESE

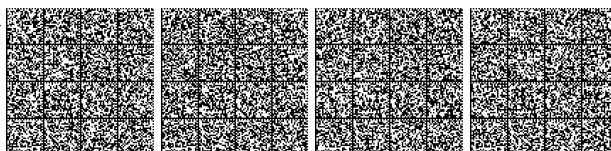
L'estensore: COGLIANI

10C0085

ITALO ORMANNI, *direttore*

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(GU-2010-GUR-07) Roma, 2010 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



MODALITÀ PER LA VENDITA

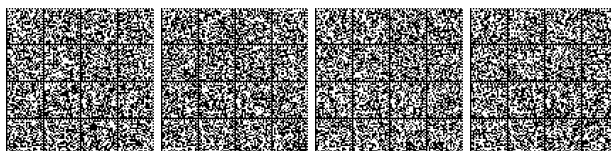
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 10 - ☎ 06 85082147;**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sul sito www.ipzs.it, al collegamento rete di vendita (situato sul lato destro della pagina).**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Funzione Editoria - U.O. DISTRIBUZIONE
Attività Librerie concessionarie, Vendita diretta e Abbonamenti a periodici
Piazza Verdi 10, 00198 Roma
fax: 06-8508-4117
e-mail: editoriale@ipzs.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2010 (salvo conguaglio) (*)

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo A1 Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: <i>(di cui spese di spedizione € 132,57)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 66,28)</i>	- annuale € 309,00 - semestrale € 167,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00
Tipo F1 Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 264,45)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 132,22)</i>	- annuale € 682,00 - semestrale € 357,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili
Integrando con la somma di € 80,00 il versamento relativo al tipo di abbonamento alla **Gazzetta Ufficiale** - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2010**.

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI

(di cui spese di spedizione € 127,00)

(di cui spese di spedizione € 73,20)

- annuale € **295,00**

- semestrale € **162,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,40)

(di cui spese di spedizione € 20,60)

- annuale € **85,00**

- semestrale € **53,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione)

I.V.A. 20% inclusa € 1,00

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo

Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%

Volume separato (oltre le spese di spedizione)

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

€ **190,00**

€ **180,50**

€ 18,00

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI IN USO APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

ABBONAMENTI UFFICI STATALI

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.

€ 12,00



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 0 0 2 1 7 *

