

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 12

GAZZETTA  **UFFICIALE**
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

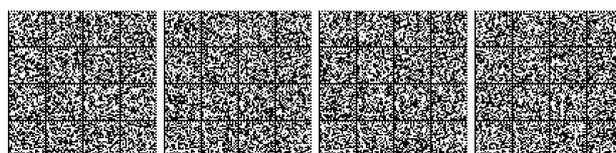
PARTE PRIMA

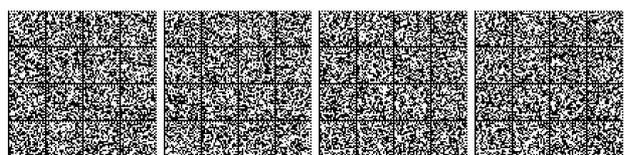
Roma - Mercoledì, 24 marzo 2010

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 100. Sentenza 10 - 17 marzo 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Misure per i rientri dal disavanzo sanitario - Affidamento di nuove consulenze a carico dell'Azienda sanitaria o ospedaliera richiedente dietro autorizzazione del competente assessorato regionale - Obbligo per le ASL di indire concorsi riservati a lavoratori, in servizio presso strutture sanitarie private, licenziati e posti in mobilità - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione per omessa sottoposizione del provvedimento legislativo alla preventiva autorizzazione ministeriale in virtù dell'Accordo 13 marzo 2007 tra Presidente della Regione e Ministri della salute e dell'economia - Inapplicabilità delle procedure di leale collaborazione all'esercizio della funzione legislativa - Non fondatezza della questione.

– Legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16, artt. 4, comma 2, e 7.

Sanità pubblica - Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Misure per i rientri dal disavanzo sanitario - Affidamento di nuove consulenze a carico dell'Azienda sanitaria o ospedaliera richiedente dietro autorizzazione del competente assessorato regionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica» desumibili dalla legislazione statale, con pregiudizio dell'obiettivo di riequilibrio economico del settore sanitario individuato nell'Accordo del 13 marzo 2007 tra Presidente della Regione e Ministri della salute e dell'economia - Esclusione - Non fondatezza della questione.

– Legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16, art. 4, comma 2.

– Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 118; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lettera b).

Sanità pubblica - Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Misure per i rientri dal disavanzo sanitario - Obbligo per le ASL di indire concorsi riservati a lavoratori, in servizio presso strutture sanitarie private, licenziati e posti in mobilità - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica» desumibili dalla legislazione statale - Riconducibilità della disposizione denunciata alla materia organizzazione della Regione di competenza residuale delle Regioni - Non fondatezza della questione.

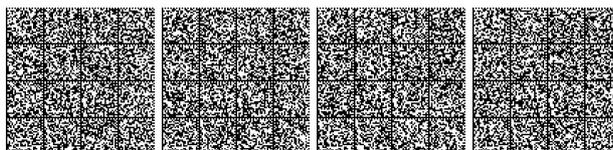
– Legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16, art. 7.

– Costituzione, artt. 117, terzo comma; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lettera b).

Sanità pubblica - Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Misure per i rientri dal disavanzo sanitario - Affidamento di nuove consulenze a carico dell'Azienda sanitaria o ospedaliera richiedente dietro autorizzazione del competente assessorato regionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica» desumibili dalla legislazione statale (art. 46 del decreto-legge n. 112/2008) - Esclusione - Non fondatezza della questione nei sensi di cui in motivazione.

– Legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16, art. 4, comma 2.

– Costituzione, artt. 117, terzo comma; decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 46.



Sanità pubblica - Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Misure per i rientri dal disavanzo sanitario - Obbligo per le ASL di indire concorsi riservati a lavoratori, in servizio presso strutture sanitarie private, licenziati e posti in mobilità - Ricorso del Governo - Violazione della regola del concorso pubblico nonché dell'obbligo di copertura finanziaria dei maggiori costi per il personale - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16, art. 7.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 51, 97 e 81, quarto comma. Pag. 1

N. 101. Sentenza 10 - 17 marzo 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Paesaggio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Modalità per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica - Estensione dell'efficacia temporale della procedura transitoria sino all'adeguamento, da parte dei Comuni, dei loro strumenti di pianificazione al piano paesaggistico regionale - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità della questione per contraddittoria evocazione a parametro tanto della disposizione statutaria quanto di quella contenuta nell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. - Reiezione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 23 febbraio 2007, n. 5, art. 58, comma 1, come sostituito dall'art. 2, comma 13, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 ottobre 2008, n. 12.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), artt. 4, 5 e 6; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 146 e 159, comma 1.

Paesaggio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Modalità per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica - Estensione dell'efficacia temporale della procedura transitoria sino all'adeguamento, da parte dei Comuni, dei loro strumenti di pianificazione al piano paesaggistico regionale - Modifica della decorrenza del termine fissato dal legislatore statale per la piena applicazione della procedura autorizzatoria, con conseguente indebita riduzione della tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 23 febbraio 2007, n. 5, art. 58, comma 1, come sostituito dall'art. 2, comma 13, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 ottobre 2008, n. 12.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), artt. 4, 5 e 6; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 146 e 159, comma 1.

Paesaggio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Modalità per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica - Estensione dell'efficacia temporale della procedura transitoria sino all'adeguamento, da parte dei Comuni, dei loro strumenti di pianificazione al piano paesaggistico regionale - Modifica della decorrenza del termine fissato dal legislatore statale per la piena applicazione della procedura autorizzatoria, con conseguente indebita riduzione della tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale, limitatamente alle parole «a seguito dell'adeguamento degli strumenti di pianificazione al piano paesaggistico regionale, per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica».

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 23 febbraio 2007, n. 5, art. 58, comma 2, come sostituito dall'art. 2, comma 13, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 ottobre 2008, n. 12.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), artt. 4, 5 e 6; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 146 e 159, comma 1.



Paesaggio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Rilascio dell'autorizzazione paesaggistica - Procedura transitoria prevista dal Codice dei beni culturali e del paesaggio con termine ultimo del 31 dicembre 2008 - Estensione dell'efficacia temporale della procedura transitoria sino all'adeguamento, da parte dei Comuni, dei loro strumenti di pianificazione alla pianificazione territoriale regionale (PTR) - Sussistenza di un inscindibile rapporto di connessione rispetto alla norma dichiarata incostituzionale - Illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 60, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2007, limitatamente alle parole «Fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici al PTR».

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 23 febbraio 2007, n. 5, art. 60, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), artt. 4, 5 e 6; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 146 e 159, comma 1.

Pag. 8

N. 102. Sentenza 10 - 17 marzo 2010.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Avviso d'asta del Ministero dell'interno per la vendita del complesso immobiliare denominato «Ex Hotel Lanterna» sito nel Comune di Saint-Pierre, Rue du Petit Saint-Bernard nn. 5 e 7, facente parte della Riserva Fondo Lire U.N.R.R.A. - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Valle d'Aosta - Ritenuta violazione dell'obbligo statutario che impone allo Stato di trasferire i beni immobili patrimoniali, situati nella Regione Valle d'Aosta, alla Regione stessa - Denunciata violazione delle attribuzioni legislativa e amministrativa della Regione nella materia dell'«assistenza e beneficenza pubblica», con lesione del principio di ragionevolezza - Richiesta di non spettanza allo Stato di adottare atti di disposizione concernenti il complesso immobiliare oggetto dell'avviso, con contestuale annullamento dell'atto - Controversia riguardante la titolarità di beni (*vindicatio rei*) - Inammissibilità del ricorso.

- Avviso d'asta pubblica del Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del 3 dicembre 2008.
- Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, 3, 4, 5 e 6; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 39, primo comma.

Pag. 14

N. 103. Sentenza 10 - 17 marzo 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Udienza preliminare - Possibilità per il GUP di disporre il rinvio a giudizio per un fatto qualificato, d'ufficio, in maniera diversa rispetto all'originaria imputazione formulata dal pubblico ministero - Asserita irragionevole disparità di trattamento tra imputati, ritenuta violazione del diritto di difesa e del principio del contraddittorio nonché lesione dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali - Insufficiente motivazione sulla rilevanza della questione e richiesta di pronuncia additiva non costituzionalmente obbligata in materia riservata alla discrezionalità del legislatore - Inammissibilità della questione.

- Cod. proc. pen., artt. 424, 429 e 521, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 24, 111, terzo comma, e 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

Pag. 21



N. 104. Sentenza 10 - 17 marzo 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sicurezza pubblica - Legge della Regione Basilicata - Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo - Previsione a carico delle Forze di polizia dell'obbligo di trasmettere alla Giunta regionale l'elenco degli infortuni verificatisi nell'anno, nonché del compito di controllare, vigilare e irrogare sanzioni in relazione all'osservanza della legge regionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, nonché di ordine pubblico e sicurezza - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Basilicata 22 luglio 2009, n. 22, artt. 3, comma 4, 18 e 20.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. g) e h); legge 24 dicembre 2003, n. 363, art. 22.

Pag. 26

N. 105. Ordinanza 10 - 17 marzo 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia in materia di illeciti edilizi - Oneri di urbanizzazione e contributo sul costo di costruzione dovuti ai fini della sanatoria - Determinazione con riferimento alle tariffe vigenti all'atto del perfezionamento del procedimento di sanatoria, anziché al momento di entrata in vigore del d.l. n. 269 del 2003 - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione, nonché dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia - Omessa indicazione dell'ambito materiale asseritamente inciso dalla norma censurata - Richiesta di avallo di un'opzione interpretativa, con conseguente uso improprio dell'incidente di costituzionalità, e di pronuncia manipolativa in materia riservata alla discrezionalità del legislatore - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Lombardia 3 novembre 2004, n. 31, art. 4, comma 6.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, terzo comma.

Pag. 30

N. 106. Sentenza 10 - 17 marzo 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Avvocato e procuratore - Praticanti avvocati ammessi al patrocinio davanti ai tribunali del distretto nel quale è compreso l'ordine circondariale che ha la tenuta del relativo registro, limitatamente ai procedimenti già rientranti nelle competenze del pretore - Possibilità per i detti praticanti di essere nominati, in sede penale, difensori d'ufficio davanti ai medesimi tribunali e negli stessi limiti - Incidenza sull'effettività della difesa d'ufficio, attesa la differente capacità professionale e processuale del praticante e dell'avvocato iscritto all'albo - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento delle questioni ulteriori.

- R.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, art. 8, comma secondo, ultimo periodo, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, come modificato dall'art. 1 della legge 24 luglio 1985, n. 406, dall'art. 10 della legge 27 giugno 1988, n. 242 e dall'art. 246 del d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51.
- Costituzione, art. 24, secondo comma; (artt. 3, 23, terzo comma, e 97).....

Pag. 34

N. 107. Ordinanza 18 - 18 marzo 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Intervento in giudizio di soggetti non titolari di potestà legislativa - Inammissibilità.

- D.l. 5 marzo 2010, n. 29, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 48, 72, quarto comma, 77, secondo comma, 102, 104, 111 e 122, primo comma; legge della Regione Lazio 13 gennaio 2005, n. 2; legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 32, 35 e 40; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 21.



Elezioni - Elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario - Decreto-legge recante interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione - Ricorso della Regione Lazio - Istanza cautelare di sospensione dell'efficacia delle impugnate disposizioni - Eccezione di inammissibilità dell'istanza, sollevata dalla difesa erariale, per asserita carenza del potere, in capo alla Giunta della Regione Lazio, siccome dimissionaria, di promuovere il giudizio di costituzionalità - Reiezione.

- D.l. 5 marzo 2010, n. 29, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 48, 72, quarto comma, 77, secondo comma, 102, 104, 111 e 122, primo comma; legge della Regione Lazio 13 gennaio 2005, n. 2; legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 32, 35 e 40; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 21.

Elezioni - Elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario - Decreto-legge recante interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione - Ricorso della Regione Lazio - Istanza cautelare di sospensione dell'efficacia delle impugnate disposizioni - Eccezione di inammissibilità dell'istanza, sollevata dalla difesa erariale, per asserita mancanza di tutela cautelare in caso di dedotta violazione delle competenze regionali - Reiezione.

- D.l. 5 marzo 2010, n. 29, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 48, 72, quarto comma, 77, secondo comma, 102, 104, 111 e 122, primo comma; legge della Regione Lazio 13 gennaio 2005, n. 2; legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 32, 35 e 40; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 21.

Elezioni - Elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario - Decreto-legge recante interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione - Ricorso della Regione Lazio - Istanza cautelare di sospensione dell'efficacia delle impugnate disposizioni - Mancanza del requisito del *periculum in mora* - Rigetto dell'istanza.

- D.l. 5 marzo 2010, n. 29, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 48, 72, quarto comma, 77, secondo comma, 102, 104, 111 e 122, primo comma; legge della Regione Lazio 13 gennaio 2005, n. 2; legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 32, 35 e 40; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 21.

Pag. 37

N. 108. Sentenza 10 - 19 marzo 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Chiusura delle gestioni liquidatorie delle sopresse USL e subentro delle ASL nei rapporti giuridici pregressi facenti capo alle USL - Mancanza della garanzia della separazione tra la gestione delle passività anteriori al 31 dicembre 1994 risalenti alle USL e le attività direttamente imputabili alle ASL - Contrasto con la normativa statale (art. 6, comma 1, legge n. 724/1994), costituente principio fondamentale nella materia «tutela della salute» - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 26 ottobre 2006, n. 19, art. 15, comma 2.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, art. 5, numero 16; legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 6, comma 1.

Pag. 43

N. 109. Ordinanza 10 - 19 marzo 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Espulsione amministrativa - Udienza di convalida del provvedimento - Previsione che il procedimento abbia luogo con il supporto delle questure ed in locali idonei da queste messi a disposizione del giudice di pace - Asserita violazione di numerosi parametri costituzionali - Questione formulata in maniera ipotetica ed astratta nonché censure fondate su meri inconvenienti di fatto, estranei in quanto tali al controllo di costituzionalità - Manifesta inammissibilità.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 5-ter, come sostituito dal d.l. 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 13, 24, 97 e 111.

Pag. 48



N. 110. Ordinanza 10 - 19 marzo 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giurisdizioni speciali - Giurisdizione tributaria - Controversia avente ad oggetto il contributo per il S.S.N. attribuita alla giurisdizione delle Commissioni tributarie - Prosecuzione del processo davanti al giudice tributario a seguito di declinatoria di giurisdizione da parte del giudice ordinario - Mancata previsione della possibilità di conservazione degli effetti sostanziali e processuali della domanda - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento difensivo rispetto a fattispecie normativamente assimilabili, asserita lesione del diritto di difesa e dei principi costituzionali in materia di giusto processo - Omessa sperimentazione della possibilità di pervenire ad una interpretazione conforme a Costituzione - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. proc. civ., art. 37.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111. Pag. 50

N. 111. Ordinanza 10 - 19 marzo 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Pensione di inabilità e indennità di accompagnamento per inabilità - Esclusione dal beneficio dello straniero extracomunitario inabile civile che non sia in possesso della carta di soggiorno e di determinati requisiti reddituali - Lamentata violazione dei diritti inviolabili dell'uomo, del principio di eguaglianza e degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU - Sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità delle norme censurate - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

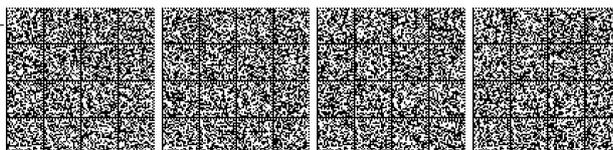
- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 19; d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 9, comma 1, come modificato dall'art. 9 della legge 30 luglio 2002, n. 189, in relazione all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118, ed alla legge 11 febbraio 1980, n. 18.
- Costituzione, artt. 117, primo comma, 2 e 3; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 14; Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, art. 1. Pag. 54

N. 112. Sentenza 10 - 19 marzo 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Unione europea - Norme della Regione Liguria - Istituzione del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) Euroregione Alpi Mediterraneo - Ricorso del Governo - Iniziativa regionale assunta indipendentemente dalla conclusione delle procedure statali di approvazione previste dal regolamento CE n. 1082/2006 - Denunciata violazione dei principi di leale collaborazione, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Liguria 16 febbraio 2009, n. 1.
 - Costituzione, artt. 97, 117 e 118; regolamento CE n. 1082/2006 del 5 luglio 2006.
- Unione europea - Norme della Regione Liguria - Istituzione del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) Euroregione Alpi Mediterraneo - Ricorso del Governo - Ritenuto ampliamento delle competenze assegnate al GECT rispetto alla disciplina del regolamento europeo, con violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Sopravvenuta modifica normativa ad opera della legge regionale n. 2 del 2010, prima che le disposizioni impugnate esplicassero effetto - Cessazione della materia del contendere.**
- Legge della Regione Liguria 16 febbraio 2009, n. 1, artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, lett. b) e d).
 - Costituzione, art. 117, primo comma; regolamento CE n. 1082/2006 del 5 luglio 2006, artt. 1, paragrafo 2, e 7 paragrafo 2. Pag. 56



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 23. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 febbraio 2010 (della Provincia autonoma di Bolzano).

Provincia autonoma di Bolzano - Minoranze linguistiche - Toponomastica - Disposizioni legislative anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore - sottrazione all'effetto abrogativo, fra gli altri, del R.D. n. 88 del 1923, emanato in attuazione dei provvedimenti del Gran Consiglio del fascismo per l'Alto Adige, recante «Lezione ufficiale dei nomi dei comuni e delle altre località dei territori annessi» - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione delle prerogative riconosciute alla Provincia autonoma di Bolzano per la presenza di minoranze linguistiche, violazione della competenza legislativa e amministrativa della Provincia in materia di toponomastica, in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, violazione del principio pluralistico, del principio di eguaglianza, del principio di riconoscimento delle autonomie locali e di tutela delle minoranze linguistiche, eccesso di delega, violazione dei principi posti dalla legge di delegazione, violazione del principio di leale collaborazione, contrasto con gli obblighi internazionali, violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

- Decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, art. 1, commi 1 e 2, nella parte in cui mantiene in vigore il regio decreto 29 marzo 1923, n. 800 (allegato 2, n. 190), convertito nella legge 17 aprile 1925, n. 473 (allegato 1, n. 182).
- Costituzione, artt. 3, 5, 6, 10, 11, 76, 77, 116 e 117, primo comma; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 2, 3, 8, n. 2, 16, 19, 99, 100, 101, 102, 105 e 107; d.P.R. 30 giugno 1951, n. 574; d.P.R. 19 ottobre 1977, n. 846; d.P.R. 31 luglio 1978, n. 571; d.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 16; Accordo di Parigi del 5 settembre 1946; trattato di pace di Parigi del 10 febbraio 1947; risoluzioni 715 A (XXVII) del 23 aprile 1959 e 1314 (XLIV) del 31 maggio 1968, del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite; Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 (CEDU); Carta europea delle lingue regionali o minoritarie adottata dal Consiglio d'Europa il 5 novembre 1992; risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 18 dicembre 1992 (Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche); convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995; convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali, fatta a Parigi il 20 ottobre 2005; decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito nella legge 18 febbraio 2009, n. 9, allegato 1; legge 8 giugno 1949, n. 605.....

Pag. 63

- N. 24. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 febbraio 2010 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Lavoro e occupazione - Istruzione - Norme della Regione Abruzzo - Disciplina regionale dell'apprendistato - Aspetti formativi del contratto di apprendistato - Struttura e contenuti della formazione formale - Riferimento anche alla formazione interna alle aziende - Lamentata esorbitanza dalla competenza regionale limitata esclusivamente alla formazione pubblica o esterna all'azienda - Contrasto con la normativa nazionale, costituente principio direttivo, che rimette la determinazione delle modalità di erogazione e della articolazione della formazione aziendale alla contrattazione collettiva - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia della istruzione e formazione professionale e nella materia dell'ordinamento civile.

- Legge della Regione Abruzzo 4 dicembre 2009, n. 30, artt. 6, comma 4, e 29, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo; d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, artt. 48, comma 4, lett. c), e 49, comma 5, lett. b).



Lavoro e occupazione - Istruzione - Norme della Regione Abruzzo - Disciplina regionale dell'apprendistato - Durata e caratteristiche della formazione nell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere d'istruzione e formazione - Formazione formale esterna all'impresa - Riserva ai giovani ed agli adolescenti che abbiano compiuto i quindici anni di età e che non siano in possesso di una qualifica professionale - Contrasto con la normativa nazionale che ha elevato a sedici anni l'età per l'accesso al lavoro rendendo obbligatoria l'istruzione impartita per almeno dieci anni - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della istruzione e formazione professionale e della competenza legislativa statale esclusiva in materia di norme generali sull'istruzione.

- Legge della Regione Abruzzo 4 dicembre 2009, n. 30, art. 25, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. n), e terzo; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 622.

Lavoro e occupazione - Istruzione - Norme della Regione Abruzzo - Disciplina regionale dell'apprendistato - Durata e caratteristiche della formazione nell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere d'istruzione e formazione - Formazione formale esterna all'impresa - Disciplina interinale demandata alla Giunta regionale che deve indicare, secondo dati parametri, la durata, le ore medie per ogni anno del contratto, nonché la durata minima annuale - Lamentata interferenza nell'ambito dei rapporti intersoggettivi tra datore e lavoratore, propri del sinallagma contrattuale - Contrasto con i principi fondamentali della legislazione nazionale in materia di istruzione e sicurezza del lavoro - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia della istruzione e formazione professionale, della tutela e sicurezza del lavoro e nella materia dell'ordinamento civile, violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge della Regione Abruzzo 4 dicembre 2009, n. 30, art. 25, comma 2.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo; d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, art. 48, comma 4, lett. c).

Lavoro e occupazione - Istruzione - Norme della Regione Abruzzo - Disciplina regionale dell'apprendistato - Profili formativi dell'apprendistato professionalizzante - Disciplina demandata alla Giunta regionale tenuto conto di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e dagli accordi interconfederali - Lamentata interferenza nell'ambito dei rapporti intersoggettivi tra datore e lavoratore, propri del sinallagma contrattuale - Contrasto con la normativa nazionale che prevede che la regolamentazione dei profili formativi e l'erogazione della formazione avvenga d'intesa con i sindacati e attraverso la contrattazione collettiva, nonché con i principi fondamentali in materia di istruzione e lavoro - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nelle materie della istruzione e formazione professionale e della tutela e sicurezza del lavoro e nella materia dell'ordinamento civile.

- Legge della Regione Abruzzo 4 dicembre 2009, n. 30, art. 28, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo; d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, art. 49, comma 5, lett. b).

Pag. 78

- N. 25. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 febbraio 2010 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Energia - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Abruzzo - Aree protette o tutelate o destinate a determinate coltivazioni e produzioni, o ad elevato rischio e pericolosità - Divieto di svolgervi attività di prospezione, ricerca, estrazione, coltivazione e lavorazione di idrocarburi liquidi - Contrasto con i principi statali e comunitari in materia di energia e con le relative disposizioni procedurali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi comunitari di libertà di circolazione delle persone e di stabilimento, violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata, del principio di tutela della proprietà privata, lesione della competenza statale legislativa e amministrativa nella materia concorrente della produzione di fonti di energia, lesione del principio di leale collaborazione.



- Legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2009, n. 32, art. 2, che sostituisce l'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 10 marzo 2008, n. 2, come modificato dalla legge della Regione Abruzzo 15 ottobre 2008, n. 14.
- Costituzione, artt. 41, 117, primo e terzo comma, e 118; legge 23 luglio 2009, n. 99; legge 23 agosto 2004, n. 239; d.lgs. 25 novembre 1996, n. 625; legge 9 gennaio 1991, n. 9; legge 21 luglio 1967, n. 613; legge 11 gennaio 1957, n. 6; trattato UE, artt. 43 e 49; direttiva 94/22/CE del 30 maggio 1994. Pag. 83
- N. 26. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 febbraio 2010 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
- Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Personale addetto alle segreterie particolari dei componenti della Giunta regionale, dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale, dei gruppi politici, nonché assistenti dei consiglieri regionali e autisti - Trattamento economico accessorio - Risorse destinate al finanziamento - Attribuzione del carattere di certezza, stabilità e continuità, e allocazione tra quelle di cui all'art. 31, comma 2, del contratto collettivo nazionale di lavoro, comparto Regioni - Lamentata interferenza in una materia riservata alla contrattazione collettiva e contrasto con le procedure e la normativa contrattuale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.**
- Legge della Regione Marche 22 dicembre 2009, n. 31, art. 11, comma 5.
- Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. l), e 120, primo comma; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, titolo III, artt. 40 e seguenti.
- Energia - Norme della Regione Marche - Impianti per la produzione di energia elettrica alimentati da biomasse da autorizzare nel territorio regionale - Determinazione delle caratteristiche necessarie, quali capacità di generazione non superiore a 5MW termici, autosufficienza produttiva mediante utilizzo di biomasse locali o reperite in ambito regionale, utilizzazione del calore di processo, in modo da evitarne la dispersione nell'ambiente - Contrasto con i principi fondamentali posti dalla normativa nazionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, violazione del principio di libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni e dell'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale, violazione dei vincoli comunitari in tema di libertà di stabilimento e tutela della concorrenza.**
- Legge della Regione Marche 22 dicembre 2009, n. 31, art. 57, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, commi primo e terzo, e 120, primo comma; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 5, comma 1, lett. g); direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001, art. 6; d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 1; trattato CE, artt. 43 e 81. Pag. 85
- N. 27. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 febbraio 2010 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
- Agricoltura e zootecnia - Turismo - Norme della Regione Siciliana - Disciplina dell'agriturismo - Prevista attuazione attraverso un decreto dell'Assessore regionale delle risorse agricole ed alimentari anziché con atto del Presidente della Regione su deliberazione del Governo regionale, come da norme statutarie - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata alterazione delle competenze costituzionali dell'esecutivo regionale.**
- Delibera legislativa della Regione Siciliana 11 febbraio 2010, n. 337, artt. 2, comma 2, 4, commi 1, ultimo periodo, 2 e 5, 5, commi 1, 2, 8 e 10, 6, comma 2, 8, 10, commi 2 e 3, 13, comma 1, e 14, comma 1, ultimo periodo.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 12, comma 4, e 13; d.lgs.C.P.S. 25 marzo 1947, n. 204, art. 13; d.lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, art. 9; d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655, art. 2; d.lgs. 18 giugno 1999, n. 200. Pag. 88



- N. 28. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 febbraio 2010 (della Regione Calabria).

Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Comunità montane - Cessazione del finanziamento statale di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 504/1992 - Assegnazione, nelle more dell'attuazione della legge n. 42/2009, del 30 per cento delle risorse finanziarie predette ai comuni montani, in base al piano di riparto stabilito con decreto del Ministero dell'interno - Lamentata soppressione del finanziamento statale alle comunità montane ridondante in lesione delle attribuzioni regionali - Ricorso della Regione Calabria - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale delle comunità montane, violazione del dovere di assicurare la sufficienza delle fonti di finanziamento delle funzioni pubbliche degli enti territoriali, violazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni, violazione del principio della certezza delle entrate, irragionevolezza e contraddittorietà, violazione del principio di leale collaborazione, caducazione dei principi stabiliti dalla sent. n. 237 del 2009.

– Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 187.

– Costituzione, artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 119, secondo e quarto comma e 136... .

Pag. 90

- N. 72. Ordinanza della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale centrale d'appello del 16 novembre 2009.

Previdenza - Pensione di reversibilità corrisposta dall'INPDAP a favore di coniuge superstite di titolare di pensione diretta - Indennità integrativa speciale mensile - Previsione con norma autoqualificata interpretativa, ma a contenuto innovativo, dell'attribuzione nella stessa misura del sessanta per cento stabilita per il trattamento di reversibilità, anziché in misura piena, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta - Violazione dei principi del giusto processo e di vincoli derivanti dalla CEDU.

– Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 774.

– Costituzione, artt. 111 e 117.

Previdenza - Pensione di reversibilità corrisposta a favore di coniuge superstite di titolare di pensione diretta - Indennità integrativa speciale mensile - Previsione con norma autoqualificata interpretativa, ma a contenuto innovativo, dell'attribuzione nella stessa misura del sessanta per cento stabilita per il trattamento di reversibilità, anziché in misura piena, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta - Prevista salvezza dei trattamenti più favorevoli, in atto alla data di entrata in vigore della legge censurata, già definiti in sede contenziosa - Violazione dei principi del giusto processo e dei vincoli derivanti dalla CEDU.

– Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 775.

– Costituzione, artt. 111 e 117.

Previdenza - Pensione di reversibilità corrisposta dall'INPDAP a favore di coniuge superstite di titolare di pensione diretta - Indennità integrativa speciale mensile - Abrogazione del comma 5 dell'art. 15 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, che prevedeva l'applicabilità delle disposizioni relative all'indennità integrativa speciale alle pensioni dirette liquidate fino al 31 dicembre 1994 e alle pensioni di reversibilità ad esse riferite - Violazione dei principi del giusto processo e dei vincoli derivanti dalla CEDU.

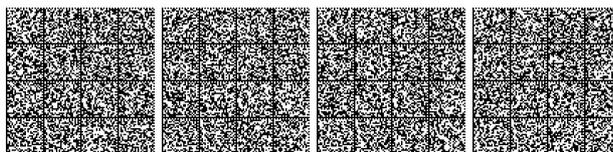
– Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 776.

– Costituzione, artt. 111 e 117.

Pag. 96

- N. 73. Ordinanza del Tribunale di Trento del 25 settembre 2009.

Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Mancata previsione, per la ipotesi dell'illegittimo trattenimento, dell'esclusione della responsabilità penale qualora ricorrano i «giustificati motivi» di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 - Disparità di trattamento - Violazione del principio di irragionevolezza - Lesione del principio di personalità della responsabilità penale.



- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
 - Costituzione, artt. 3 e 27. Pag. 101
- N. 74. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Molise del 22 aprile 2009.
- Caccia - Norme della Regione Molise - Comitati di gestione degli ambiti territoriali - Composizione - Lesione del principio della partecipazione paritaria, negli ambiti territoriali di caccia, dei rappresentanti delle associazioni degli agricoltori e di quelle venatorie, stabilito dalla legislazione statale (art. 14, comma 10, legge n. 157/1992) - Irragionevolezza.**
- Legge della Regione Molise 10 agosto 1993, n. 19, art. 19.
 - Costituzione, artt. 3 e 117; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 14, comma 10. Pag. 105
- N. 75. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 12 dicembre 2007.
- Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture private accreditate - Obbligo dell'applicazione di uno sconto tariffario rispettivamente del 2 e del 20 per cento sulle tariffe di cui al decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 - Incidenza sui principi di uguaglianza, di tutela della salute, di libertà di iniziativa economica privata e di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del diritto di azione e del principio di tutela giurisdizionale - Lesione della sfera di competenza regionale per la determinazione diretta delle tariffe in luogo della indicazione di criteri per la determinazione delle stesse.**
- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lett. o); legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10, art. 33, comma 2, come modificato dall'art. 2 della legge della Regione Puglia 5 giugno 2007, n. 16.
 - Costituzione, artt. 24, 32, 41, 97, 113 e 117. Pag. 108
- N. 76. Ordinanza del g.i.p. del Tribunale di Napoli del 30 settembre 2009.
- Parlamento - Intercettazioni «occasional» di comunicazioni o conversazioni di membri del Parlamento - Utilizzazione in procedimento penale subordinata alla autorizzazione della Camera di appartenenza - Disparità di trattamento rispetto alla disciplina prevista per i «terzi», a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 390/2007.**
- Legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 6, commi 2, 3, 4, 5 e 6.
 - Costituzione, art. 3, primo comma. Pag. 116
- N. 77. Ordinanza del Giudice di pace di Fabriano del 18 novembre 2009.
- Straniero - Soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto alla ipotesi di reato analoga di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286 del 1998 - Contrasto con i principi di uguaglianza e di personalità della responsabilità penale - Violazione del principio di solidarietà - Contrasto con i principi in materia del diritto internazionale generalmente riconosciuto - Inosservanza degli obblighi internazionali in materia.**
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
 - Costituzione, artt. 2, 3, 10, 25, secondo comma, e 117, primo comma, in relazione agli artt. 5, 6 e 16 del Protocollo addizionale della Convenzione Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale ratificata e resa esecutiva dalla legge 16 marzo 2006, n. 146. Pag. 118



N. 78. Ordinanza del Giudice di pace di Vasto del 19 ottobre 2009.

Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Mancata previsione, per la ipotesi dell'illegittimo trattenimento, dell'esclusione della responsabilità penale qualora ricorrano i «giustificati motivi» di cui all'art. 14, comma 5-ter del d.lgs. n. 286 del 1998 - Disparità di trattamento - Violazione del principio di ragionevolezza.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3 e 27. Pag. 123

N. 79. Ordinanza del Giudice di pace di Lecco - Sez. distaccata di Missaglia del 26 novembre 2009.

Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Mancata previsione dell'assenza di un giustificato motivo come elemento costitutivo del reato - Disparità di trattamento rispetto all'analoga ipotesi di reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 - Violazione del principio di colpevolezza.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Previsione che il giudice, acquisita la notizia dell'esecuzione o del respingimento ai sensi dell'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, pronunci sentenza di non luogo a procedere - Violazione del principio di parità di trattamento e del principio di colpevolezza.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, comma 5, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3 e 27. Pag. 124

N. 80. Ordinanza del Giudice di pace di Orvieto del 29 dicembre 2009.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Mancata previsione di una norma transitoria - Violazione del principio di ragionevolezza - Contrasto con i principi di offensività e di proporzionalità (in relazione al principio di personalità della responsabilità penale) - Violazione del principio di solidarietà - Richiamo alle convenzioni internazionali in materia.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 13, 25, secondo e terzo comma, 27 e 111. Pag. 127

N. 81. Ordinanza del tribunale di Orvieto del 16 maggio 2008.

Reati tributari - Omesso pagamento dell'imposta sul valore aggiunto (I.V.A.), dovuta in base alla dichiarazione annuale, entro il termine per il versamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo - Previsione, a seguito del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, della sanzione della reclusione da sei mesi a due anni - Applicazione ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore della nuova normativa - Violazione del principio di uguaglianza - Contrasto con il principio di irretroattività della legge penale.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-ter (in relazione all'art. 5 dello stesso d.lgs.), aggiunto dall'art. 35, comma 7, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248.
- Costituzione, artt. 3 e 25. Pag. 129



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 100

Sentenza 10 - 17 marzo 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Misure per i rientri dal disavanzo sanitario - Affidamento di nuove consulenze a carico dell'Azienda sanitaria o ospedaliera richiedente dietro autorizzazione del competente assessorato regionale - Obbligo per le ASL di indire concorsi riservati a lavoratori, in servizio presso strutture sanitarie private, licenziati e posti in mobilità - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione per omessa sottoposizione del provvedimento legislativo alla preventiva autorizzazione ministeriale in virtù dell'Accordo 13 marzo 2007 tra Presidente della Regione e Ministri della salute e dell'economia - Inapplicabilità delle procedure di leale collaborazione all'esercizio della funzione legislativa - Non fondatezza della questione.

– Legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16, artt. 4, comma 2, e 7.

Sanità pubblica - Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Misure per i rientri dal disavanzo sanitario - Affidamento di nuove consulenze a carico dell'Azienda sanitaria o ospedaliera richiedente dietro autorizzazione del competente assessorato regionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica» desumibili dalla legislazione statale, con pregiudizio dell'obiettivo di riequilibrio economico del settore sanitario individuato nell'Accordo del 13 marzo 2007 tra Presidente della Regione e Ministri della salute e dell'economia - Esclusione - Non fondatezza della questione.

– Legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16, art. 4, comma 2.

– Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 118; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lettera b).

Sanità pubblica - Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Misure per i rientri dal disavanzo sanitario - Obbligo per le ASL di indire concorsi riservati a lavoratori, in servizio presso strutture sanitarie private, licenziati e posti in mobilità - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica» desumibili dalla legislazione statale - Riconducibilità della disposizione denunciata alla materia organizzazione della Regione di competenza residuale delle Regioni - Non fondatezza della questione.

– Legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16, art. 7.

– Costituzione, artt. 117, terzo comma; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lettera b).

Sanità pubblica - Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Misure per i rientri dal disavanzo sanitario - Affidamento di nuove consulenze a carico dell'Azienda sanitaria o ospedaliera richiedente dietro autorizzazione del competente assessorato regionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica» desumibili dalla legislazione statale (art. 46 del decreto-legge n. 112/2008) - Esclusione - Non fondatezza della questione nei sensi di cui in motivazione.

– Legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16, art. 4, comma 2.

– Costituzione, artt. 117, terzo comma; decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 46.

Sanità pubblica - Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Misure per i rientri dal disavanzo sanitario - Obbligo per le ASL di indire concorsi riservati a lavoratori, in servizio presso strutture sanitarie private, licenziati e posti in mobilità - Ricorso del Governo - Violazione della regola del concorso pubblico nonché dell'obbligo di copertura finanziaria dei maggiori costi per il personale - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16, art. 7.

– Costituzione, artt. 3, primo comma, 51, 97 e 81, quarto comma.



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 articoli 4, comma 2, e 7 della legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16 (Misure straordinarie di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale per il rientro dal disavanzo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 gennaio 2009, depositato in cancelleria il 3 febbraio 2009 ed iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2009.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

Udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2010 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

Uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Vincenzo Coccozza per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 30 gennaio 2009 e depositato presso la cancelleria della Corte il successivo 3 febbraio (ric. n. 9 del 2009), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, e 7 della legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16 (Misure straordinarie di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale per il rientro dal disavanzo), per violazione, nel complesso, degli articoli 3, primo comma, 51, 81, quarto comma, 97, primo e terzo comma, 117 e 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.

1.1. — In via preliminare, il ricorrente illustra il contenuto delle due norme censurate, entrambe destinate ad operare nel settore del servizio sanitario.

L'art. 4, dopo aver previsto che le «consulenze in essere alla data di entrata in vigore della presente legge non sono ulteriormente rinnovabili né rinegoziabili» (comma 1), stabilisce (comma 2) che, proprio in previsione della loro scadenza, «l'Azienda sanitaria o ospedaliera» possa chiedere «all'assessorato regionale di verificare se fra le risorse umane presenti nell'organico del personale regionale siano comprese figure professionali compatibili con le esigenze dell'Azienda richiedente». L'assessorato, pertanto, può «incaricare detto personale dipendente di fornire la consulenza prevedendo la corresponsione delle remunerazioni, conformemente alle previsioni contrattuali vigenti, a carico dell'Azienda richiedente», ovvero, «laddove le professionalità richieste non siano reperibili in organico», autorizzare «l'Azienda alla stipula del contratto di consulenza».

Ai sensi, invece, dell'art. 7 è «fatto obbligo alle Aziende sanitarie locali e alle Aziende ospedaliere della Campania di bandire concorsi riservati per i lavoratori in servizio in modo continuativo da almeno tre anni presso strutture sanitarie private provvisoriamente accreditate, licenziati e posti in mobilità a seguito di provvedimento di revoca dell'accreditamento conseguente alla perdita dei requisiti previsti dalle vigenti disposizioni in materia».

1.2. — Tanto premesso, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri le due norme impugnate, «che prevedono rispettivamente l'affidamento incondizionato di nuove consulenze e l'obbligo delle Aziende sanitarie locali di indire concorsi riservati per l'assunzione di personale privato, comportano impegni di spesa che sono in contrasto con il contenuto dell'Accordo stipulato dal Presidente della Regione e dai Ministri della salute e dell'economia» ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), donde la loro illegittimità costituzionale.



1.2.1. — Difatti, ai sensi dell'art. 3, comma 6, del citato Accordo, intervenuto il 13 marzo 2007, tra i provvedimenti regionali di spesa e programmazione sanitaria, da sottoporre alla preventiva approvazione del Ministro della salute e del Ministro dell'economia e delle finanze, rientrano anche quelli concernenti le «consistenze del personale a tempo indeterminato, determinato nonché quelle relative a forme di lavoro flessibile, convenzioni e consulenze con riferimento ai fattori che hanno incidenza diretta ed indiretta su dette consistenze (assunzioni, cessazioni, riorganizzazione dei servizi, accorpamenti, esternalizzazioni, creazioni di nuovi enti, ecc)».

Nel novero di tali provvedimenti, pertanto, rientrano, secondo il ricorrente, anche «le misure oggetto delle disposizioni impugnate», le quali, tuttavia, sarebbero «state assunte in violazione dell'Accordo» summenzionato e con esso «del fondamentale principio di leale collaborazione», la cui portata generale non sarebbe limitata alla previsione contenuta nell'art. 120, secondo comma, Cost., come confermerebbe — tra le diverse pronunce della giurisprudenza costituzionale — la sentenza n. 310 del 2006.

Su tali basi, dunque, viene dedotto un primo profilo di illegittimità costituzionale, comune ad entrambe le norme censurate, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione.

1.2.2. — Si assume, inoltre, che la Regione Campania sarebbe «venuta meno agli specifici vincoli, strumentali al conseguimento dell'equilibrio economico nel sistema sanitario, contenuti nel piano di rientro» di cui al già citato Accordo del 13 marzo 2007.

I predetti artt. 4 e 7, infatti, contrasterebbero con i principi volti al contenimento della spesa sanitaria — identificati quali principi fondamentali della materia, oggetto di potestà legislativa concorrente statale e regionale, «coordinamento della finanza pubblica» — «declinati» dall'art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2007), norma che attribuisce natura vincolante agli «interventi individuati nei programmi operativi di riorganizzazione, potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, oggetto degli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311».

Di qui, pertanto, la deduzione di un secondo profilo di illegittimità costituzionale — comune ad ambedue le norme impugnate — ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., per «violazione dei principi fondamentali, nella materia di legislazione concorrente, del “coordinamento della finanza pubblica”».

1.3. — Identica censura, sebbene sotto altro profilo, viene rivolta al solo art. 4, comma 2, della legge regionale della Campania qui in esame.

Si ipotizza che esso reintroduca «surrettiziamente la facoltà incondizionata delle Aziende sanitarie locali di affidare nuove consulenze o di rinnovare quelle in corso», ponendosi in contrasto con la previsione — anch'essa costituente, secondo il ricorrente, principio fondamentale della materia «coordinamento della finanza pubblica» — contenuta nell'art. 46 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 in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133.

Tale articolo — prosegue il Presidente del Consiglio dei ministri — ha subordinato a «puntuali presupposti legittimanti l'attività di affidamento di consulenze» (presupposti, nella specie, non rispettati, dipendendo l'espletamento della consulenza da «una mera richiesta dell'azienda interessata»), quali «la specificità dell'oggetto dell'incarico e la sua strumentalità rispetto alle esigenze dell'amministrazione conferente; l'impossibilità oggettiva di utilizzazione di risorse interne; la temporaneità della prestazione e la sua valutazione in termini di grado elevato di qualificazione; la possibilità di prescindere dal requisito della comprovata specializzazione universitaria solo in presenza dell'accertamento rigoroso di un'esperienza qualificata, maturata nel settore ove si presta attività di consulenza».

1.4. — Due censure specifiche sono, infine, rivolte anche nei confronti dell'art. 7 della legge della Regione Campania n. 16 del 2008.

Per un verso, si evidenzia che la norma — nel «bandire concorsi riservati ai lavoratori che abbiano prestato servizio in modo continuativo per almeno tre anni presso strutture sanitarie private provvisoriamente accreditate», già licenziati o posti in mobilità a seguito «di un provvedimento di revoca dell'accreditamento» — violerebbe gli artt. 3, primo comma, 51 e 97, primo e terzo comma, Cost.

Essa, infatti, contrasterebbe con quel principio del pubblico concorso che, sottolinea il ricorrente, secondo la giurisprudenza costituzionale «costituisce la regola per l'accesso all'impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, da rispettare al fine di assicurare la loro imparzialità ed efficienza» (è richiamata la sentenza n. 81 del 2006).

Per contro, in caso di concorsi «interni» — al quale sembra riconducibile, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, anche quello previsto dalla censurata disposizione, sebbene esso riservi la procedura concorsuale «ad una categoria di soggetti esterni» all'amministrazione — la regola del pubblico concorso «può dirsi rispettata solo quando



le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie e irragionevoli forme di restrizione nell'ambito dei soggetti legittimati a parteciparvi» (come sarebbe avvenuto, viceversa, nel caso di specie). Difatti, il legislatore ben può prevedere «condizioni di accesso intese a consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione», purché, però, non sia stabilita – «salvo circostanze del tutto eccezionali» – «la riserva integrale dei posti disponibili in favore del personale interno» (sentenza n. 205 del 2004).

Inoltre, la censurata disposizione, nel contemplare la «possibilità di svolgimento di concorsi riservati», non solo comporta «un impegno di spesa che non è in linea con gli obiettivi di rientro dal disavanzo derivanti dal più volte richiamato Accordo tra Governo e Regione», ma «implica inevitabilmente maggiori costi per il personale, privi di copertura finanziaria», donde l'ipotizzata violazione anche dell'art. 81, quarto comma, Cost.

2. — Si è costituita in giudizio la Regione Campania chiedendo che le questioni vengano dichiarate inammissibili o, in subordine, non fondate.

2.1. — La Regione sottolinea, in primo luogo, la necessità di un'interpretazione sistematica delle norme censurate, dalla quale emergerebbe che la disciplina recata dalla legge regionale n. 16 del 2008 si è ispirata a «due linee direttive», e cioè, «da una parte, l'impegno per il contenimento e la razionalizzazione dei costi nel settore sanitario; dall'altra, la ricerca di un equilibrio complessivo dell'intervento rispetto a disposizioni che vanno ad incidere significativamente su situazioni di particolare complessità».

Sempre su di un piano generale, si rileva che gli interventi compiuti dalle impugnate disposizioni rientrano «nella sfera delle attribuzioni regionali, avendo ad oggetto norme che attengono all'organizzazione e al personale regionale ovvero di enti regionali», profili sui quali «l'accordo siglato con il Governo non incide». Il suo contenuto, difatti, consiste soltanto nella attribuzione alle Regioni interessate – tra le quali la Campania – di un ulteriore finanziamento statale, destinato al ripiano dei deficit nel settore sanitario, «subordinatamente alla verifica della effettiva attuazione del programma concordato».

Sotto questo profilo, quindi, le censure statali si paleserebbero inammissibili, oltre che infondate, «in quanto alcun vizio di costituzionalità emerge dalla comparazione dei contenuti legislativi regionali con quelli convenzionali, venendo in rilievo esclusivamente l'esigenza di verificare, sul piano attuativo, il ricorrere dei presupposti per l'ottenimento del beneficio» finanziario suddetto.

2.2. — Per quanto concerne, poi, la censura che investe l'art. 4, comma 2, della legge regionale impugnata, la Regione Campania ne assume l'infondatezza «sotto un duplice aspetto».

Reputa, in primo luogo, «fuorviante» la lettura della norma proposta dal ricorrente, secondo cui essa reintrodurrebbe «surrettiziamente la facoltà incondizionata delle Aziende sanitarie locali di affidare nuove consulenze o di rinnovare quelle in corso».

Per contro, il comma 1 dell'art. 4 stabilisce che «le consulenze in essere alla data di entrata in vigore della presente legge non sono ulteriormente rinnovabili né rinegoziabili».

Quanto, poi, alla «possibilità di affidare altre consulenze», la disposizione censurata sarebbe «assolutamente in linea con le indicazioni della disciplina legislativa statale» di cui all'art. 46 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, che in particolare subordina l'espletamento della consulenza all'«assenza delle professionalità nell'organico dell'Azienda e successivamente della Regione».

Solo in presenza di tale condizione, e ferme ovviamente restando, peraltro, «le regole generali vevoli per questi rapporti di lavoro», sarebbe possibile affidare nuove consulenze.

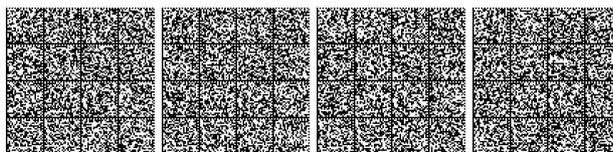
In secondo luogo, la Regione resistente deduce l'infondatezza della censura anche sotto un diverso profilo.

Si richiama quell'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui, nella materia del coordinamento della finanza pubblica, il legislatore statale «può solo introdurre limiti generali di spesa, ma non anche imporre alla Regione su quali voci di bilancio intervenire», giacché norme di questo secondo tipo «non costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost.» (è citata la sentenza n. 417 del 2005).

2.3. — In merito, infine, alla censura che investe l'art. 7, la Regione rileva che, sebbene tale disposizione abbia previsto «di riservare posti messi a concorso per determinate categorie», ciò non vuol dire «che tutti i posti banditi debbano essere riservati».

Difatti, ai sensi del comma 2 del medesimo art. 7, l'operazione *de qua* deve pur sempre compiersi «nei limiti delle disposizioni vigenti in materia», e dunque nel rispetto della «normativa di settore», ciò che «esclude i profili di illegittimità eccepiti dallo Stato».

Altrettanto sarebbe a dirsi per la dedotta violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., giacché – secondo la Regione – l'impugnato art. 7 «incide esclusivamente sulla "attribuibilità" dei posti messi a concorso», rinviando per il resto «alle disposizioni vigenti in materia» e, soprattutto, subordinando l'espletamento della procedura alla «previa disponibilità della dotazione organica» del personale.



3. — La Regione Campania, in data 19 gennaio 2010, ha depositato, presso la cancelleria della Corte, una memoria, insistendo perché le questioni proposte vengano dichiarate inammissibili o comunque non fondate.

3.1. — Quanto, in particolare, alla censura – comune ad entrambe le norme impugnate – di violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione, la resistente si sofferma sul contenuto dell'art. 3, comma 6, del già citato Accordo del 13 marzo 2007, a norma del quale i provvedimenti regionali di spesa e programmazione sanitaria sono sottoposti «a preventiva approvazione da parte del Ministro della salute e del Ministro dell'economia e delle finanze».

Orbene, tale previsione – ad avviso della resistente – non può essere interpretata nel senso di «immaginare che l'esercizio della potestà legislativa della Regione possa essere condizionata dalla “approvazione” del testo di legge da parte dello Stato e, addirittura, di un organo governativo».

Di qui, pertanto, la non fondatezza della censura formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri, giacché, a tacer d'altro, dovrebbe rilevarsi – sottolinea sempre la difesa regionale – che «in mancanza di disposizioni che consentano di attribuire rilevanza sul piano costituzionale ad eventuali “accordi normativi” diretti a determinare il contenuto di testi legislativi, non può trovare ingresso nel giudizio di costituzionalità la censura che si fonda sulla violazione del principio di leale collaborazione» (sono citate le sentenze n. 160 del 2009, n. 371 e n. 222 del 2008 e n. 401 del 2007).

3.2. — Per il resto, la difesa regionale ribadisce le argomentazioni svolte a sostegno della reiezione del ricorso statale.

Considerato in diritto

1. — Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, e 7 della legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16 (Misure straordinarie di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale per il rientro dal disavanzo), per violazione, nel complesso, degli articoli 3, primo comma, 51, 81, quarto comma, 97, primo e terzo comma, 117 e 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.

I due articoli sono impugnati in quanto prevedono, secondo il ricorrente, l'uno, la possibilità, per le Aziende sanitarie locali e per quelle ospedaliere, di disporre «l'affidamento incondizionato di nuove consulenze», l'altro, l'obbligo per tali enti «di indire concorsi riservati per l'assunzione di personale privato».

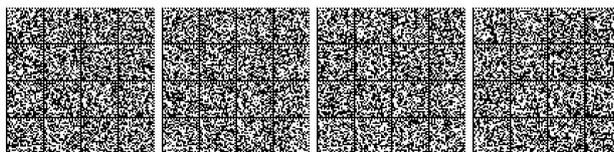
2. — Il Presidente del Consiglio – oltre a formulare due censure specifiche per ciascuna norma, ipotizzando che l'art. 4, comma 2, violi l'art. 117, terzo comma, Cost., per il mancato rispetto di «principi fondamentali nella materia di legislazione concorrente del “coordinamento della finanza pubblica”» e che l'art. 7 violi invece, gli artt. 3, primo comma, 51, 97, primo e terzo comma, nonché l'art. 81, quarto comma, Cost. – propone un duplice motivo di impugnazione comune ad entrambi gli articoli.

Si assume che essi violerebbero gli artt. 117 e 118 Cost. ed il principio di leale collaborazione, comportando «impegni di spesa che sono in contrasto con il contenuto dell'Accordo stipulato il 13 marzo 2007 dal Presidente della Regione e dai Ministri della salute e dell'economia» per il rientro dal disavanzo nel settore sanitario, ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005).

In particolare, è dedotto che – ai sensi dell'art. 3, comma 6, del citato Accordo – sono da sottoporre alla preventiva approvazione del Ministro della salute e del Ministro dell'economia e delle finanze i provvedimenti regionali di spesa e programmazione sanitaria (ai quali sarebbero da ricondurre quelli oggetto delle norme impugnate) concernenti le «consistenze del personale a tempo indeterminato, determinato nonché quelle relative a forme di lavoro flessibile, convenzioni e consulenze con riferimento ai fattori che hanno incidenza diretta ed indiretta su dette consistenze (assunzioni, cessazioni, riorganizzazione dei servizi, accorpamenti, esternalizzazioni, creazioni di nuovi enti, ecc)».

Per altro verso, si assume la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per essere stato disatteso l'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), che enuncerebbe – nell'attribuire natura vincolante agli «interventi individuati nei programmi operativi di riorganizzazione, potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, oggetto degli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311» – un principio fondamentale della materia di legislazione concorrente del «coordinamento della finanza pubblica».

3. — Entrambe le censure – comuni, come si è precisato, ai due articoli impugnati – non sono fondate.



3.1. — Con la prima, il ricorrente deduce che – in ossequio al principio di leale collaborazione, e particolarmente in ottemperanza agli impegni assunti dalla Regione Campania in virtù del già citato Accordo – anche una legge regionale rientrerebbe tra quei provvedimenti da sottoporre, in base al disposto dell'art. 3, comma 6, del medesimo Accordo, alla preventiva approvazione ministeriale.

Al riguardo, tuttavia, è sufficiente richiamare il tradizionale «orientamento giurisprudenziale di questa Corte, secondo cui l'esercizio della funzione legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione (*ex plurimis*, tra le più recenti, sentenze nn. 249, 232, 225, 107 e 88 del 2009)» (così, testualmente, la sentenza n. 284 del 2009; anche, da ultimo, la sentenza n. 16 del 2010). È, pertanto, da escludere che sia ipotizzabile una approvazione ministeriale della legge regionale in esame, essendo palese che l'approvazione prevista dall'Accordo si riferisce a provvedimenti amministrativi e non già legislativi che siano adottati dalla Regione.

3.2. — Per quanto concerne, poi, la seconda censura – quella di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i «principi fondamentali, nella materia di legislazione concorrente, del “coordinamento della finanza pubblica”», in particolare desumibili dall'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 – è necessario diversificarne l'esame per ciascuno degli articoli impugnati.

3.2.1. — Quanto all'art. 4, comma 2, pur dovendosi preliminarmente ribadire, come si è accennato, che il principio di leale collaborazione non può trovare applicazione, in via generale, in relazione all'attività di produzione legislativa, deve nondimeno rilevarsi che, nella specie, una norma statale (art. 1, comma 796, lett. b) della legge n. 296 del 2006) ha reso vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli atti di programmazione «necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, oggetto degli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311», ivi compreso l'Accordo intercorso tra lo Stato e la Regione Campania.

Orbene, la norma dello Stato che assegna a tale Accordo carattere vincolante, per le parti tra le quali è intervenuto, può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica.

Tuttavia, nel caso di specie, tale principio non può ritenersi disatteso, giacché – per le ragioni che si illustreranno meglio più avanti – l'articolo 4, comma 2, della legge regionale in esame, non contemplando affatto la possibilità del ricorso a consulenze secondo condizioni meno rigorose di quelle previste dalla legislazione statale, non si pone in contrasto con quegli interventi «necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico» nel settore sanitario individuati nel già citato Accordo del 13 marzo 2007.

3.2.2. — La medesima censura non è fondata neppure in relazione all'art. 7 della legge regionale in esame.

Dirimente, in questo caso, è l'impossibilità di individuare nel «coordinamento della finanza pubblica» l'ambito materiale interessato dalla disciplina recata da detto articolo.

La giurisprudenza di questa Corte è pacifica, infatti, nel ritenere che «la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione» (da ultimo, sentenza n. 95 del 2008, ma nello stesso senso già la sentenza n. 380 del 2004).

La circostanza che la norma regionale *de qua* investa un ambito materiale oggetto di potestà legislativa residuale della Regione comporta, pertanto, la non fondatezza della censura in esame.

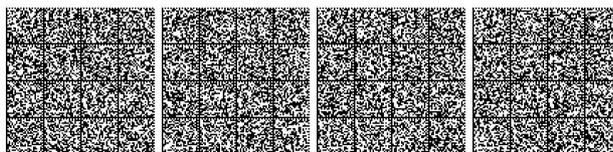
4. — Non fondata, nei sensi di seguito precisati, è la censura che investe specificamente l'art. 4, comma 2, per asserita violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Si ipotizza, infatti, che la disposizione impugnata sia in contrasto con la previsione – costituente, secondo il ricorrente, principio fondamentale della materia «coordinamento della finanza pubblica» – contenuta nell'art. 46 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 in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133. Detto articolo, nel modificare il comma 6 dell'art. 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), subordina a «puntuali presupposti legittimanti l'attività di affidamento di consulenze» da parte di enti pubblici; presupposti che, nella specie, la norma regionale campana avrebbe disatteso.

Tale evenienza non ricorre, però, nel caso di specie.

Difatti, la norma censurata, correttamente interpretata, è da intendere nel senso che le sue statuizioni non contraddicono, ma anzi sostanzialmente si conformano alle indicazioni risultanti dalla disciplina legislativa statale prevista dal citato art. 46 del decreto-legge n. 112 del 2008.

In base a tale articolo, le amministrazioni pubbliche – per «esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio» – possono «conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordi-



nata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria», soltanto in presenza di precisi «presupposti di legittimità». In particolare, è previsto che «l'oggetto della prestazione» – che «deve essere di natura temporanea e altamente qualificata» – non solo corrisponda «alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati», ma sia anche «coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente», stabilendosi, inoltre, la necessità che siano «preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione». A tali previsioni, infine, si aggiunge quella secondo cui il «ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati» costituisce «causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti».

Orbene, l'art. 4 della legge regionale in esame reca una disciplina compatibile con quella appena indicata, giacché è destinata a completarla dal momento che la presuppone e implicitamente ne recepisce il contenuto.

La norma regionale censurata stabilisce, innanzitutto, che le «consulenze in essere alla data di entrata in vigore della presente legge non sono ulteriormente rinnovabili né rinegoziabili» (comma 1).

Il successivo comma 2, pur consentendo in via di eccezione l'ulteriore ricorso alle consulenze, ne subordina l'ammissibilità alla preventiva verifica della carenza, tra le «risorse umane presenti nell'organico del personale regionale» (di tutto il personale regionale), di «figure professionali compatibili con le esigenze dell'Azienda richiedente»; ciò che persino amplia la previsione di cui alla lettera *b*) del citato art. 46, in base al quale «l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili» esclusivamente «al suo interno».

È poi da aggiungere che la stipulazione del contratto di consulenza è, in ogni caso, subordinata dal censurato comma 2 dell'art. 4 ad un provvedimento di autorizzazione del competente assessorato regionale.

Su tali basi, quindi, può condividersi il rilievo della resistente secondo cui «la norma regionale non deroga» alla disciplina statale, rendendola, anzi, «ancora più rigorosa», giacché prevede – in coerenza, del resto, con la finalità perseguita di «garantire il rispetto degli obblighi di contenimento della spesa e di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale previsti dal Piano di rientro» – requisiti che si aggiungono a quelli di cui al già citato art. 46 del decreto-legge n. 112 del 2008.

5. — È, invece, fondata la censura che investe – in riferimento agli artt. 3, primo comma, 51 e 97, primo e terzo comma, Cost. ed all'art. 81, quarto comma, Cost. – l'art. 7 della legge regionale in esame.

Infatti, sebbene in passato questa Corte abbia ritenuto ammissibili procedure integralmente riservate (così sentenze n. 228 del 1997, n. 477 del 1995 e ordinanza n. 517 del 2002), comunque sempre in considerazione della specificità delle fattispecie che di volta in volta venivano in rilievo (ed esigendo, inoltre, che le stesse fossero coerenti con il principio del buon andamento dell'amministrazione), la più recente giurisprudenza costituzionale ha sottolineato come sia necessario, affinché «sia assicurata la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'art. 97 Cost.», che «l'area delle eccezioni» alla regola sancita dal suo primo comma sia «delimitata in modo rigoroso» (così la sentenza n. 363 del 2006; nonché, più di recente, la sentenza n. 215 del 2009).

In particolare, da ultimo, si è affermato che la «natura comparativa e aperta della procedura è (...) elemento essenziale del concorso pubblico», sicché «procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno, violano il “carattere pubblico” del concorso» (sentenza n. 293 del 2009).

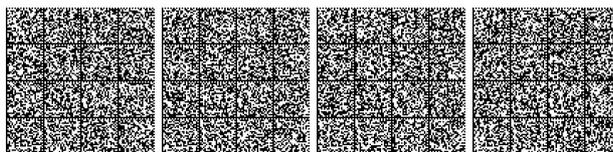
Tali affermazioni, sebbene compiute con riferimento a procedure riservate a soggetti già appartenenti all'amministrazione, valgono anche quando – come nell'ipotesi in esame – la riserva integrale dei posti operi nei confronti di un limitato gruppo di soggetti estranei ad essa, giacché pure in questo caso risulta violata quella natura «aperta» della procedura, che costituisce «elemento essenziale del concorso pubblico».

Su tali basi, dunque, si deve pervenire all'accoglimento della censura di violazione degli artt. 3, primo comma, 51 e 97, primo e terzo comma, Cost.

Del pari, il censurato art. 7 della legge regionale in esame viola l'art. 81, quarto comma, Cost.

La giurisprudenza di questa Corte, infatti, è costante nel ritenere che «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (*ex multis*, sentenza n. 359 del 2007), precisando che la copertura di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (sentenza n. 213 del 2008).

Queste condizioni non risultano rispettate dalla norma impugnata, la quale – pur comportando maggiori costi per il personale – non reca alcuna copertura finanziaria, donde la sua illegittimità costituzionale anche sotto questo profilo.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16 (Misure straordinarie di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale per il rientro dal disavanzo);

Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della medesima legge della Regione Campania n. 16 del 2008, proposta – in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione – dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della medesima legge della Regione Campania n. 16 del 2008, proposta — in riferimento all'art. 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione — dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 17 marzo 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0258

N. 101

Sentenza 10 - 17 marzo 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Paesaggio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Modalità per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica - Estensione dell'efficacia temporale della procedura transitoria sino all'adeguamento, da parte dei Comuni, dei loro strumenti di pianificazione al piano paesaggistico regionale - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità della questione per contraddittoria evocazione a parametro tanto della disposizione statutaria quanto di quella contenuta nell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. - Reiezione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 23 febbraio 2007, n. 5, art. 58, comma 1, come sostituito dall'art. 2, comma 13, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 ottobre 2008, n. 12.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), artt. 4, 5 e 6; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 146 e 159, comma 1.

Paesaggio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Modalità per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica - Estensione dell'efficacia temporale della procedura transitoria sino all'adeguamento, da parte dei Comuni, dei loro strumenti di pianificazione al piano paesaggistico regionale - Modifica della decorrenza del termine fissato dal legislatore statale per la piena applicazione della procedura autorizzatoria, con conseguente indebita riduzione della tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 23 febbraio 2007, n. 5, art. 58, comma 1, come sostituito dall'art. 2, comma 13, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 ottobre 2008, n. 12.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), artt. 4, 5 e 6; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 146 e 159, comma 1.

Paesaggio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Modalità per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica - Estensione dell'efficacia temporale della procedura transitoria sino all'adeguamento, da parte dei Comuni, dei loro strumenti di pianificazione al piano paesaggistico regionale - Modifica della decorrenza del termine fissato dal legislatore statale per la piena applicazione della procedura autorizzatoria, con conseguente indebita riduzione della tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale, limitatamente alle parole «a seguito dell'adeguamento degli strumenti di pianificazione al piano paesaggistico regionale, per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica».



- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 23 febbraio 2007, n. 5, art. 58, comma 2, come sostituito dall'art. 2, comma 13, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 ottobre 2008, n. 12.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), artt. 4, 5 e 6; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 146 e 159, comma 1.

Paesaggio - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Rilascio dell'autorizzazione paesaggistica - Procedura transitoria prevista dal Codice dei beni culturali e del paesaggio con termine ultimo del 31 dicembre 2008 - Estensione dell'efficacia temporale della procedura transitoria sino all'adeguamento, da parte dei Comuni, dei loro strumenti di pianificazione alla pianificazione territoriale regionale (PTR) - Sussistenza di un inscindibile rapporto di connessione rispetto alla norma dichiarata incostituzionale - Illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 60, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2007, limitatamente alle parole «Fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici al PTR».

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 23 febbraio 2007, n. 5, art. 60, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), artt. 4, 5 e 6; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 146 e 159, comma 1.

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. 58 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 23 febbraio 2007, n. 5 (Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio), come sostituito dall'art. 2, comma 13, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 ottobre 2008, n. 12, recante «Integrazioni e modifiche alla legge regionale n. 5/2007 (Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22-30 dicembre 2008, depositato in cancelleria il 2 gennaio 2009 ed iscritto al n. 1 del registro ricorsi 2009.

Visto l'atto di costituzione della Regione Friuli-Venezia Giulia;

Udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2010 il giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

Uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 22 dicembre 2008 e depositato il successivo 2 gennaio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e 4, 5 e 6 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n.1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), dell'art. 2, comma 13, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 ottobre 2008, n. 12, recante «Integrazioni e modifiche alla legge regionale n. 5/2007 (Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio)», nella parte in cui prevede che «1. I Comuni competenti, ai sensi dell'articolo 60, al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica provvedono con applicazione della procedura transitoria di cui all'articolo 159 del decreto legislativo 42/2004, sino all'adeguamento dei loro strumenti di pianificazione al piano paesaggistico regionale. 2. I Comuni, a seguito dell'adeguamento degli strumenti di pianificazione al piano paesaggistico regionale, per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica applicano la procedura di cui all'articolo 146 del decreto legislativo 42/2004».



2. — Secondo il ricorrente la norma impugnata, che ha sostituito l'art. 58 della legge regionale 23 febbraio 2007, n. 5 (Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio), costituisce una illegittima proroga del termine per la messa a regime della autorizzazione paesaggistica, prevista dall'art. 159 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia del paesaggio.

In particolare, nella prospettazione del Presidente del Consiglio dei ministri, la norma impugnata estenderebbe *sine die* l'efficacia della procedura transitoria per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 159 del d.lgs. n. 42 del 2004 che, invece, aveva, al momento della presentazione del ricorso, come termine ultimo di efficacia il 31 dicembre 2008 dovendo, dal successivo 1° gennaio 2009, trovare esclusiva applicazione la procedura prevista dall'art. 146 del medesimo d.lgs. n. 42 del 2004.

Il ricorrente chiarisce che l'art. 6 dello statuto speciale di autonomia e l'art. 1 del decreto legislativo 2 marzo 2007, n. 34, contenente norme di attuazione dello statuto di autonomia, attribuiscono alla Regione Friuli-Venezia Giulia la facoltà di adeguare alle proprie esigenze, con norme integrative ed attuative, la legislazione statale nella materia della tutela del paesaggio e che, pertanto, la Regione non può differire il termine di entrata a regime della nuova procedura autorizzatoria stabilito dalla legge dello Stato cui spetta la competenza legislativa esclusiva nella materia della tutela del paesaggio.

La disposizione in esame, nel rinviare l'entrata in vigore del nuovo regime autorizzatorio a quando i Comuni adegueranno gli strumenti urbanistici al nuovo piano paesaggistico, opera un differimento del termine perentorio del 1° gennaio 2009 (oggi, a seguito delle modifiche legislative intervenute, 1° gennaio 2010) stabilito dall'art. 159 del d.lgs. n. 42 del 2004, in tal modo ponendosi in contrasto con tale ultima disposizione.

In conclusione, le norme statali del codice dei beni culturali e del paesaggio richiamate dal ricorrente, in particolare l'art. 146 e l'art. 159 del d.lgs. n. 42 del 2004, sarebbero espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), Cost., mentre la norma regionale impugnata eccederebbe la competenza statutaria di cui agli articoli 4, 5 e 6 dello Statuto di autonomia, tanto più in quanto alla Regione Friuli-Venezia Giulia non è attribuita la competenza legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio.

3. — Con atto depositato in data 30 gennaio 2009 si è costituita la Regione Friuli-Venezia Giulia, concludendo per la declaratoria di inammissibilità o di infondatezza del ricorso.

La Regione nell'atto di costituzione precisa in primo luogo che il termine previsto originariamente dall'art. 159 del d.lgs. n. 42 del 2004 è stato successivamente differito al 30 giugno 2009 con il decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14.

La resistente eccepisce l'inammissibilità della censura avente come parametro l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. perché il ricorrente, da un lato invoca congiuntamente il Titolo V della Costituzione (art. 117, comma 2, lettera s) e lo Statuto speciale e, dall'altro, non spiega perché una norma del Titolo V dovrebbe applicarsi ad una Regione ad autonomia differenziata. Tale censura sarebbe, dunque, inammissibile, in conformità ad una consolidata giurisprudenza costituzionale.

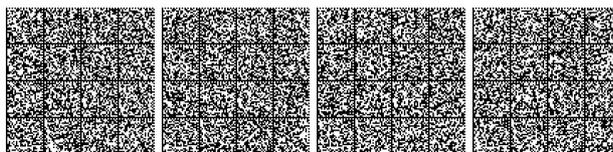
La resistente evidenzia che, in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non è applicabile alla Regione Friuli-Venezia Giulia dato che non contiene una disciplina più favorevole per la Regione medesima rispetto a quella prevista dallo Statuto.

Quanto al merito dell'altra censura, la Regione ritiene che lo *jus superveniens* sopra citato (d.l. n. 207 del 2008) muti significativamente i termini della questione.

Il legislatore statale, infatti, nel prorogare il regime transitorio avrebbe mostrato di condividere le valutazioni che stanno alla base della disposizione contestata: cioè la sostanziale impossibilità di un passaggio immediato al nuovo regime. Inoltre le censure del Governo, fondate sulla previsione di un termine poi modificato, avrebbero perso il proprio fondamento giuridico ad opera dello stesso Governo.

Secondo la prospettazione della resistente, il termine di cui al primo periodo dell'art. 159, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004, sarebbe derogabile dalla Regione Friuli-Venezia Giulia in relazione a cogenti situazioni locali, nell'esercizio della sua potestà integrativa-attuativa pur nel rispetto dei punti cardine fissati dal legislatore statale.

Pertanto, la norma impugnata rappresenterebbe un adattamento della disciplina statale alla particolare situazione della Regione Friuli-Venezia Giulia, che non ha ancora adottato né il Piano paesistico né il Piano territoriale regionale con valenza paesistica, punti di riferimento essenziali per l'applicazione della procedura a regime regolata dall'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.



La resistente evidenza, inoltre, che la procedura per l'autorizzazione paesaggistica si ispira ai principi di adeguatezza e differenziazione, nel senso che i comuni devono dotarsi di strutture tecnicamente idonee a svolgere le funzioni autorizzatorie in materia paesaggistica e solo in questo caso possono conservare tali funzioni. La legge regionale in esame rispetterebbe pienamente questi principi, prevedendo all'art. 59 che i comuni istituiscano entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale n. 12 del 2008 (dunque nel maggio 2009) una commissione per il paesaggio, composta di esperti nella materia paesaggistico-ambientale, la quale è chiamata ad esprimere un parere obbligatorio nelle procedure autorizzatorie.

In tal senso la legge regionale n. 12 del 2008 ha aggiunto i commi 4-*bis* e 4-*ter* all'art. 60 della legge regionale n. 5 del 2007, stabilendo che «la Giunta regionale, previa verifica della sussistenza dei presupposti stabiliti dall'articolo 146, comma 6, del decreto legislativo n. 42 del 2004 da parte della struttura regionale competente, stabilisce i Comuni delegati all'esercizio della funzione autorizzatoria in materia di paesaggio, fatto salvo quanto disposto dal comma 6», e che, «qualora la verifica di cui al comma 4-*bis* individui Comuni non conformi ai requisiti di organizzazione e competenza tecnico-scientifica, la Giunta regionale può delegare l'esercizio della funzione autorizzatoria in materia di paesaggio ai soggetti individuati dall'articolo 146, comma 6, del decreto legislativo n. 42 del 2004, previo accertamento da parte della struttura regionale competente della sussistenza dei requisiti stabiliti».

In conclusione, la norma regionale costituirebbe espressione del legittimo esercizio della potestà legislativa integrativa-attuativa in materia di tutela del paesaggio, in quanto il termine può considerarsi come derogabile dalla Regione, restando salvaguardati sia gli interessi alla tutela del paesaggio sia i principi di adeguatezza e differenziazione cui è ispirata la disciplina statale.

La Regione, infine, nel caso non si condividesse la conclusione circa la derogabilità del termine, invoca l'illegittimità costituzionale della disposizione statale che tale termine ha fissato, in quanto irragionevolmente impone il passaggio ad una procedura che può funzionare solo in presenza di determinati presupposti, senza previamente assicurare che tali presupposti vengano ad esistenza.

4. — Con memoria depositata il 19 gennaio 2010 la Regione Friuli-Venezia Giulia ha ribadito le proprie difese evidenziando, inoltre, che il termine previsto dall'art. 159 del d.lgs. n. 42 del 2004 è stato ulteriormente prorogato al 31 dicembre 2009 dall'art. 23, comma 6, del d.l. n. 78 del 2009 convertito dalla legge n. 102 del 2009.

Considerato in diritto

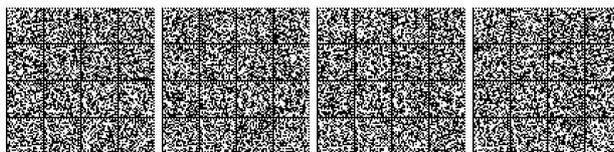
1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione e 4, 5 e 6 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n.1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), dell'art. 2, comma 13, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 ottobre 2008, n. 12, recante «Integrazioni e modifiche alla legge regionale n. 5/2007 (Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio)», nella parte in cui prevede che «1. I Comuni competenti, ai sensi dell'articolo 60, al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica provvedono con applicazione della procedura transitoria di cui all'articolo 159 del decreto legislativo 42/2004, sino all'adeguamento dei loro strumenti di pianificazione al piano paesaggistico regionale. 2. I Comuni, a seguito dell'adeguamento degli strumenti di pianificazione al piano paesaggistico regionale, per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica applicano la procedura di cui all'articolo 146 del decreto legislativo 42/2004».

Secondo il ricorrente, la norma impugnata, che ha sostituito l'art. 58 della legge regionale 23 febbraio 2007, n. 5, viola l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione e gli artt. 4, 5 e 6 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, in quanto non spetta al legislatore regionale prorogare i termini della disciplina transitoria del procedimento di autorizzazione paesaggistica disposta dal legislatore statale con l'art. 159 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10, della legge 6 luglio 2002, n. 137), trattandosi di materia di competenza esclusiva dello Stato e spettando alla Regione Friuli-Venezia Giulia, ai sensi dell'art. 6 dello Statuto speciale, esclusivamente una competenza integrativo-attuativa delle norme statali sulla tutela del paesaggio.

1.2. — Preliminarmente, deve esaminarsi l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa della Regione perché il ricorrente da un lato invoca congiuntamente il Titolo V della Costituzione (art. 117, comma 2, lettera *s*) e lo Statuto speciale e, dall'altro, non spiega perché una norma del Titolo V dovrebbe applicarsi ad una Regione speciale.

La censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), sarebbe, dunque, inammissibile, in conformità ad una consolidata giurisprudenza costituzionale.

L'eccezione non è fondata.



Il ricorrente ritiene che la norma impugnata sia espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e che essa eccederebbe la competenza statutaria di cui agli articoli 4, 5 e 6 dello Statuto di autonomia, in quanto alla Regione Friuli-Venezia Giulia non è attribuita la competenza legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio. Dalla motivazione del ricorso, dunque, è agevolmente comprensibile che il ricorrente lamenta in primo luogo la violazione della competenza legislativa attribuita alla Regione dallo statuto speciale, e, in secondo luogo, fa riferimento alla disposizione costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), per l'ipotesi in cui si ritenga applicabile detto parametro costituzionale alla luce dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). Non vi è, quindi, da parte del ricorrente, alcuna contraddizione nel citare, nel suo ricorso, sia la specifica disposizione statutaria che la disposizione contenuta nell'art. 117, comma secondo, Cost., dato che tale modalità espositiva è tesa ad evidenziare un concordante risultato, vale a dire l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, quale che sia, in via gradata, il parametro costituzionale di riferimento. Tra l'altro, il riferimento all'art. 117 Cost. viene dal ricorrente soprattutto effettuato per sottolineare che la disposizione del decreto legislativo posta come criterio di raffronto di quella regionale impugnata era stata dallo Stato emanata nell'esercizio di quella che, per le Regioni a statuto ordinario, è la sua potestà legislativa esclusiva.

2. — La questione è fondata.

2.1. — La Regione Friuli-Venezia Giulia, come del resto riconosce la sua stessa difesa, non ha competenza primaria nella materia della tutela del paesaggio, ma ha solo la facoltà, ai sensi dell'art. 6 dello statuto speciale e dell'art. 1 del decreto legislativo 2 marzo 2007, n. 34 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in materia di beni culturali e paesaggistici), di adeguare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi statali, emanando norme di integrazione e di attuazione.

Fatta questa premessa, deve rilevarsi come questa Corte abbia più volte ribadito che il paesaggio deve essere considerato un valore primario ed assoluto e che la tutela apprestata dallo Stato costituisce un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome possono dettare nelle materie di loro competenza (sentenze nn. 437 e 180 del 2008, nn. 378 e 367 del 2007).

Si è più volte affermato che, in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, la disciplina statale costituisce un limite minimo di tutela non derogabile dalle Regioni, ordinarie o a statuto speciale, e dalle Province autonome (sentenze n. 272 del 2009 e n. 378 del 2007).

Inoltre, di recente, si è chiarito che la dizione ora riportata, così come quella più volte usata in precedenza, secondo la quale, in materia di tutela dell'ambiente, lo Stato stabilisce «standard minimi di tutela» va intesa nel senso che lo Stato assicura una tutela «adeguata e non riducibile» dell'ambiente (sentenza n. 61 del 2009) valevole anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

Infine, anche con specifico riferimento al procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, questa Corte ha affermato che «non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme valevole su tutto il territorio nazionale nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica» (sentenza n. 232 del 2008).

2.2. — Nel caso in esame, dunque, alla luce dei principi costituzionali ora richiamati, si deve stabilire se l'art. 58 della legge regionale n. 5 del 2007, così come modificato dall'art. 2, comma 13, della legge regionale n. 12 del 2008, sia espressione della competenza integrativo-attuativa che lo Statuto riserva alla Regione Friuli-Venezia Giulia o se, al contrario, costituisca una inammissibile deroga alla disciplina statale.

L'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 ha previsto una nuova procedura per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche in base alla quale la Regione, o il Comune da essa delegato, prima di pronunciarsi sulla relativa istanza, deve acquisire il parere del Soprintendente (vincolante nelle ipotesi previste dall'art. 146, comma 5) in relazione agli interventi da eseguirsi su immobili o aree tutelate. Inoltre, l'esercizio della funzione autorizzatoria può essere delegato dalla Regione agli enti locali solo se dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche, nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia di urbanistica e di edilizia.

Il regime precedente prevedeva, invece, il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica da parte degli uffici urbanistici dell'amministrazione competente e la successiva trasmissione degli atti alla Soprintendenza che aveva il potere di annullare l'autorizzazione rilasciata.

Il termine fissato dal legislatore statale per il passaggio dalla precedente alla nuova disciplina è stato per due volte prorogato. Infatti al momento del ricorso era il 31 dicembre 2008 mentre, successivamente, è stato differito al 30 giugno 2009, dall'art. 38 del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, ed ulteriormente prorogato al 31 dicembre 2009, dall'art. 23, comma 6, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78.



L'art. 159, nel testo attualmente in vigore, prevede che la disciplina dettata dall'art. 146 «si applica anche ai procedimenti di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica che alla data del 31 dicembre 2009 non si siano ancora conclusi con l'emanazione della relativa autorizzazione o approvazione». La norma citata ha introdotto, quindi, una disciplina transitoria di proroga del regime dell'annullamento successivo da parte delle soprintendenze solo per i provvedimenti adottati nel periodo precedente alla suddetta data del 31 dicembre 2009.

Il legislatore regionale, invece, all'art. 58 della legge n. 5 del 2007, nel nuovo testo risultante dalla modifica di cui all'art. 2, comma 13, della legge regionale n. 123 del 2008, ha disposto che il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica da parte dei Comuni avvenga con applicazione della disciplina transitoria di cui all'art. 159 del decreto legislativo n. 42 del 2004 «sino all'adeguamento dei loro strumenti di pianificazione al piano paesaggistico regionale».

In tal modo nella Regione Friuli-Venezia Giulia, in attesa dell'adeguamento degli strumenti comunali di pianificazione al piano paesaggistico regionale, le autorizzazioni paesaggistiche seguono ancora la disciplina transitoria, secondo la quale devono essere rilasciate dalla Regione o dai Comuni da questa delegati e poi trasmesse alla Soprintendenza per l'eventuale annullamento.

La norma impugnata, dunque, modifica la decorrenza del termine fissato dal legislatore statale per la piena applicazione della procedura autorizzatoria di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, determinando una illegittima riduzione della tutela del paesaggio imposta dalla legislazione statale.

Infatti, la fissazione di un termine massimo, entro il quale deve concludersi la fase transitoria e deve trovare piena applicazione la nuova procedura, assume un valore determinante perché garantisce l'effettiva attuazione della nuova normativa anche con riferimento all'applicazione dei nuovi strumenti di pianificazione paesaggistica. Inoltre, entro il medesimo termine, le Regioni hanno l'obbligo di verificare la sussistenza, in capo ai soggetti delegati all'esercizio della funzione autorizzatoria in materia di paesaggio, dei requisiti di organizzazione e di competenza tecnico-scientifica stabiliti dall'art. 146, comma 6, a pena, in caso di mancato adempimento, dell'automatica decadenza delle deleghe.

Risulta dunque evidente che la disposizione regionale impugnata non può essere ricondotta alla potestà legislativa «integrativo-attuativa» in materia di tutela del paesaggio di cui all'art. 6 dello statuto speciale di autonomia, in quanto determina una inammissibile modifica, per di più in senso riduttivo, della tutela del paesaggio imposta dalla legislazione statale.

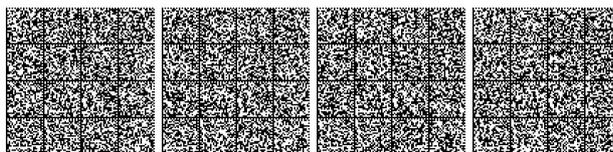
D'altra parte, non può essere condivisa la tesi della difesa della Regione secondo la quale il prolungamento del regime transitorio si sarebbe reso necessario per l'irragionevolezza del termine previsto che imporrebbe «il passaggio ad una procedura che può funzionare solo in presenza di determinati presupposti, senza previamente assicurare che tali presupposti vengano ad esistenza».

Al contrario, il legislatore statale ha dettato una disciplina inderogabile anche per le ipotesi in cui non vengano rispettati i tempi indicati per l'approvazione dei piani paesaggistici o degli strumenti di pianificazione paesistica. In particolare l'art. 156 del d.lgs. n. 42 del 2004 dispone che: «entro il 31 dicembre 2009, le regioni che hanno redatto piani paesaggistici, verificano la conformità tra le disposizioni dei predetti piani e le previsioni dell'articolo 143 e provvedono ai necessari adeguamenti. Decorso inutilmente il termine sopraindicato il Ministero provvede in via sostitutiva ai sensi dell'articolo 5, comma 7».

Inoltre, i Comuni, sino all'adeguamento dei loro strumenti di pianificazione al piano paesaggistico regionale, sono tenuti ad applicare il comma 9 dell'art. 143, che così dispone: «A far data dall'adozione del piano paesaggistico non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all'articolo 134, interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel piano stesso. A far data dalla approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici».

Si impone, pertanto, la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 58, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2007, come sostituito dall'art. 2, comma 13, della legge regionale n. 12 del 2008, nonché del comma 2 del medesimo articolo, limitatamente alle parole «a seguito dell'adeguamento degli strumenti di pianificazione al piano paesaggistico regionale, per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica» eccedendo tali disposizioni, per l'evidenziato contrasto con la disposizione statale che fissa il termine in cui cessa la disciplina transitoria, la potestà legislativa «integrativo-attuativa» riconosciuta alla Regione Friuli-Venezia Giulia, in materia di tutela del paesaggio, dall'art. 6 dello statuto speciale.

Tale declaratoria deve essere estesa, in via consequenziale, al comma 1 dell'art. 60 della legge regionale n. 5 del 2007, limitatamente alle parole «Fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici al PTR», essendo tale parte della norma inscindibilmente connessa a quella dichiarata costituzionalmente illegittima. Ovviamente, tale disciplina transitoria si riferisce esclusivamente ai provvedimenti che, ai sensi dell'art. 159 del d.lgs. n. 42 del 2004, si siano conclusi, con l'emanazione della relativa autorizzazione o approvazione, entro il 31 dicembre 2009.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 58, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 23 febbraio 2007, n. 5 (Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio), come sostituito dall'art. 2, comma 13, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 ottobre 2008, n. 12, recante «Integrazioni e modifiche alla legge regionale n. 5/2007 (Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio)», nonché del comma 2 del medesimo articolo, limitatamente alle parole «a seguito dell'adeguamento degli strumenti di pianificazione al piano paesaggistico regionale, per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica»;

Dichiara, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 60, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2007, limitatamente alle parole «Fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici al PTR».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 17 marzo 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0259

N. 102

Sentenza 10 - 17 marzo 2010

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Avviso d'asta del Ministero dell'interno per la vendita del complesso immobiliare denominato «Ex Hotel Lanterna» sito nel Comune di Saint-Pierre, Rue du Petit Saint-Bernard nn. 5 e 7, facente parte della Riserva Fondo Lire U.N.R.R.A. - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Valle d'Aosta - Ritenuta violazione dell'obbligo statutario che impone allo Stato di trasferire i beni immobili patrimoniali, situati nella Regione Valle d'Aosta, alla Regione stessa - Denunciata violazione delle attribuzioni legislativa e amministrativa della Regione nella materia dell'«assistenza e beneficenza pubblica», con lesione del principio di ragionevolezza - Richiesta di non spettanza allo Stato di adottare atti di disposizione concernenti il complesso immobiliare oggetto dell'avviso, con contestuale annullamento dell'atto - Controversia riguardante la titolarità di beni (*vindicatio rei*) - Inammissibilità del ricorso.

- Avviso d'asta pubblica del Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del 3 dicembre 2008.
- Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, 3, 4, 5 e 6; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 39, primo comma.



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 per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito dell'avviso d'asta pubblica del Ministero dell'interno–Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, con il quale è stata disposta la vendita del complesso immobiliare denominato «Ex Hotel Lanterna», sito nel Comune di Saint-Pierre, Rue du Petit Saint-Bernard nn. 5 e 7, facente parte della Riserva Fondo Lire U.N.R.R.A., promosso dalla Regione Valle d'Aosta, con ricorso notificato il 9 febbraio 2009, depositato in cancelleria il 18 febbraio 2009 ed iscritto al n. 3 del registro conflitti tra enti 2009.

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

Udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2010 il giudice relatore Alessandro Criscuolo;

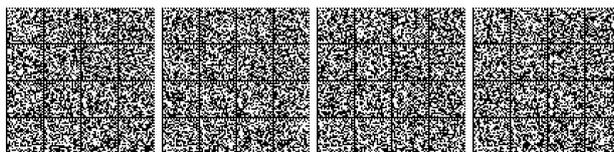
Uditi l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Valle d'Aosta e l'avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — La Regione autonoma Valle d'Aosta-Vallée d'Aoste, con atto notificato il 6–9 febbraio 2009 e depositato il successivo 18 febbraio, ha proposto ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti del Governo, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché del Ministero dell'interno, «per l'accertamento dell'avvenuta violazione di norme costituzionali e statutarie attributive di competenze e garanzie alla Regione ricorrente, e in particolare degli artt. 2, 3, 4, 5 e 6 dello Statuto speciale della Valle d'Aosta nonché, in relazione ad essi, del principio costituzionale di ragionevolezza, e per la conseguente dichiarazione che non spetta allo Stato adottare atti di disposizione relativamente al complesso immobiliare denominato «Ex Hotel Lanterna», sito nel Comune di Saint Pierre (AO), rue du Petit St. Bernard, nn. 5 e 7, e che l'atto – attraverso il quale il Ministero dell'interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha disposto che il 4 febbraio 2009 abbia luogo il pubblico incanto per la vendita del medesimo complesso immobiliare denominato «Ex Hotel Lanterna» – è lesivo delle attribuzioni costituzionali della Regione; con contestuale annullamento del medesimo atto (reso noto mediante pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, 5ª serie speciale n. 145 del 15 dicembre 2008); nonché per l'annullamento di ogni e qualunque atto connesso, presupposto o consequenziale».

2. — La ricorrente premette che, con avviso d'asta in data 3 dicembre 2008, il Ministero dell'interno ha disposto la vendita del menzionato complesso immobiliare, situato nel territorio della Regione (Comune di Saint Pierre), composto dal terreno di sedime e pertinenziale, avente la superficie di mq. 7.102, e dal relativo fabbricato, facente parte della Riserva Fondo Lire U.N.R.R.A. (United Nations Relief and Rehabilitation Administration), rendendo noto che il pubblico incanto avrebbe avuto luogo in Roma, il 4 febbraio 2009, presso la sede del predetto Ministero.

Il Fondo Lire U.N.R.R.A. – prosegue la ricorrente – fu costituito in attuazione dell'accordo dell'8 marzo 1945, sottoscritto dal Governo italiano e dall'Amministrazione delle Nazioni Unite per l'assistenza e la riabilitazione, approvato con decreto legislativo luogotenenziale 19 marzo 1945, n. 79 (Approvazione dell'accordo stipulato in Roma l'8 marzo 1945 tra il Governo italiano e l'U.N.R.R.A.), cui fecero seguito l'accordo supplementare del 19 gennaio 1946, approvato con decreto legislativo luogotenenziale 1º febbraio 1946, n. 21 (Approvazione dell'accordo supplementare stipulato in Roma il 19 gennaio 1946 tra il Governo italiano e l'U.N.R.R.A.), e l'accordo del 12 novembre 1947 «Sull'uso del Fondo Lire», reso esecutivo con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 10 aprile 1948, n. 1019 (Approvazione dell'accordo tra il Governo Italiano e l'Amministrazione delle Nazioni Unite, concluso a Roma il 12 novembre 1947, per l'assistenza e la riabilitazione sull'uso del Fondo Lire supplementare agli accordi dell'8 marzo 1945 e del 19 gennaio 1946).



In particolare, l'ultimo accordo istituì la «Riserva» del Fondo Lire, vincolandone la destinazione a scopi di assistenza e riabilitazione ed individuando nell'Amministrazione per gli Aiuti internazionali, di cui al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 19 settembre 1947, n. 1006 (Modificazione della denominazione della Delegazione del Governo italiano per i rapporti con l'U.N.R.R.A.), l'organo governativo direttamente responsabile per l'esecuzione di quanto disposto dall'accordo stesso (art. X).

L'Amministrazione per gli Aiuti internazionali fu poi assorbita dall'Amministrazione per le Attività assistenziali italiane e internazionali (A.A.I.I.) che, quale organo delegato dal Governo italiano alla gestione della Riserva del Fondo Lire U.N.R.R.A., provvide all'acquisto nell'anno 1972 del complesso immobiliare «Ex Hotel Lanterna» per il prezzo di lire 534.666.667, venduto dai signori Francesco Gagliardi e Isalina Anselmet con tutte le licenze e patenti relative all'albergo bar ristorante.

3. — La Regione espone ancora che, con legge 12 agosto 1962, n. 1340 (Trasferimento al Ministero dell'interno e istituzione dei ruoli dell'Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali), le competenze esercitate da detta Amministrazione, relative alla gestione dei Fondi U.N.R.R.A., furono trasferite al Ministero dell'interno. Con decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 617 (Soppressione di uffici centrali e periferici delle amministrazioni statali), le medesime funzioni furono riunite in una Direzione generale del Ministero dell'interno, che assunse la denominazione di «Direzione Generale dei Servizi Civili del Ministero dell'interno», assegnazione confermata dalla normativa successiva di cui alla legge 23 dicembre 1993, n. 559 (Disciplina della soppressione delle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato).

4. — Con decreto del 1° settembre 1977 il complesso immobiliare situato in Saint Pierre fu acquisito dal Ministero dell'interno – Direzione generale servizi civili – Fondo Riserva. L'edificio, attualmente denominato «Ex Hotel Lanterna», fu poi qualificato come albergo ed annoverato tra gli «immobili che restano in uso allo Stato» con d.P.C.m. n. 1363 del 1982.

Con lo stesso decreto i beni mobili ed immobili del Fondo U.N.R.R.A. hanno formato oggetto di un piano di riparto tra lo Stato e le Regioni a statuto ordinario, approvato anche in considerazione del fatto che «la disciolta Amministrazione per le Attività Assistenziali Italiane e Internazionali svolgeva anche attività di carattere assistenziale che successivamente sono state trasferite alle regioni a statuto ordinario».

Il provvedimento, invece, non ha preso in considerazione le funzioni legislative ed amministrative proprie delle Regioni a statuto speciale, tra le quali si devono annoverare anche quelle assistenziali, come previsto dagli artt. 3 e 4 dello statuto speciale della Valle d'Aosta, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

5. — Con direttiva del Ministero dell'interno in data 21 aprile 2004 (adottata ai sensi dell'art. 8 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 ottobre del 1994, n. 755 (Regolamento recante disposizioni sulle modalità per il perseguimento dei fini della Riserva Fondo Lire U.N.R.R.A. e sui criteri di gestione del relativo patrimonio, in attuazione dell'art. 9, comma 3, della legge 23 dicembre 1993, n. 559), si prendeva atto, con riguardo all'«Ex Hotel Lanterna», del suo «attuale stato di fatiscenza e vetustà che ne rende antieconomica la gestione» e si programmava di procedere alla sua alienazione.

Pertanto, la ricorrente, richiamando l'attenzione sugli artt. 5 e 6 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, ripetutamente invitava il Ministero dell'interno e i competenti uffici statali «a rettificare eventuali provvedimenti di alienazione a terzi e ad attivare, con urgenza, le procedure per il trasferimento del bene in questione alla Regione, in analogia ad altri casi anche recenti». Ad onta di ciò, è stato reso noto l'atto col quale il Ministero dell'interno ha disposto il pubblico incanto per la vendita del complesso immobiliare *de quo*.

6. — Tanto premesso, la ricorrente promuove ricorso per conflitto di attribuzione, deducendo come primo motivo la violazione degli artt. 5 e 6 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge costituzionale n. 4 del 1948).

Tali norme stabiliscono un regime peculiare con riguardo ai beni immobili riconducibili al demanio statale, o comunque di proprietà dello Stato, situati in territorio valdostano. Richiamato il tenore dell'art. 5, primo comma, e dell'art. 6, primo comma, dello statuto di autonomia, la ricorrente osserva che dalla semplice lettura delle citate disposizioni emerge che, nel momento in cui lo Stato risulti proprietario di un bene immobile patrimoniale, esso è obbligato ad operarne il trasferimento al patrimonio della Regione, senza alcuna eccezione per quanto concerne i detti beni immobili patrimoniali.

Non si potrebbe dubitare che il complesso immobiliare «Ex Hotel Lanterna» rientri nel novero di tali beni. Esso, infatti, fu acquistato dalla soppressa Amministrazione per le attività assistenziali e poi conflui nel patrimonio del Ministero dell'interno, quale bene della Riserva Fondo Lire U.N.R.R.A. Tali circostanze avrebbero dovuto determinare non già l'atto statale qui contestato, ma la diversa decisione di far transitare i diritti sul bene in questione all'ente regionale.



Non sarebbe sostenibile che l'efficacia delle citate norme statutarie debba intendersi limitata ai soli immobili di cui lo Stato abbia acquisito la proprietà in periodo anteriore all'entrata in vigore dello statuto di autonomia. Sul punto la Corte costituzionale si sarebbe già pronunciata con la sentenza n. 383 del 1991, chiarendo che il trasferimento alla Regione opera anche nel caso in cui la situazione che lo impone «sia intervenuta successivamente all'entrata in vigore dello Statuto».

Sotto altro profilo, l'ammissibilità del ricorso non sarebbe contestabile con l'argomento che esso si risolverebbe in un'azione di rivendicazione, come tale esclusa dall'ambito applicativo del conflitto contemplato dall'art. 134 Cost. Infatti, nel caso di specie verrebbe in rilievo l'illegittima invasione di competenze e attribuzioni della Valle d'Aosta, consacrate nello Statuto speciale; invasione che intacca lo svolgimento delle funzioni affidate all'ente regionale, anche con riguardo alla disposizione e alla gestione di beni rientranti nel suo patrimonio.

Del resto – prosegue la ricorrente – la Corte costituzionale con la sentenza citata avrebbe definito i confini sul punto, precisando che, quando si controverte della pertinenza di un bene al patrimonio regionale anziché statale, «viene immediatamente in discussione la spettanza, e cioè il trasferimento o no dallo Stato alle regioni delle relative funzioni, in attuazione della normativa che concerne il trasferimento stesso».

6.1. — Col secondo motivo, poi, la ricorrente denuncia violazione, ad opera degli atti impugnati, degli artt. 2, 3 e 4 dello statuto di autonomia, nonché, in relazione agli stessi articoli, del principio costituzionale di ragionevolezza.

In particolare, risulterebbe violata la norma statutaria che include l'assistenza e la beneficenza pubblica tra le materie di competenza legislativa regionale integrativa ed attuativa (art. 3, lettera i, dello statuto), e quella che, individuandola *per relationem*, attribuisce la stessa materia alla competenza amministrativa della Regione.

Infatti, l'atto statale col quale è stata disposta la vendita, stabilisce che il ricavato sia destinato alla Riserva del Fondo Lire U.N.R.R.A., ossia a scopi di assistenza e riabilitazione (come previsto dall'art. V dell'accordo istitutivo, reso esecutivo con d.C.p.S. n. 1019 del 1948). Pertanto, il detto atto statale andrebbe a ledere la richiamata competenza regionale in materia di assistenza e beneficenza pubblica, in quanto la vendita del bene si rivelerebbe *per tabulas* finalizzata all'indebito svolgimento, da parte dello Stato, di funzioni amministrative come l'assistenza, con contestuale lesione di un'attribuzione per statuto riservata alla Regione.

Non sarebbe sostenibile che la natura della Riserva Fondo Lire U.N.R.R.A. non ammetta la possibilità che gli immobili in essa rientranti, il loro equivalente in denaro o l'assolvimento delle funzioni ad essi connesse non possano essere toccati nel loro vincolo di unità, che li legherebbe imponendone l'appartenenza statale. L'inconsistenza di tale rilievo sarebbe dimostrata dal comportamento tenuto dallo Stato nei confronti delle Regioni ordinarie.

Infatti, con il d.P.C.m. n. 1363 del 1982 lo Stato ha già trasferito a tali Regioni il 50 per cento del patrimonio mobiliare e immobiliare del Fondo Lire U.N.R.R.A., come quota considerata necessaria per lo svolgimento delle funzioni loro conferite o delegate. La funzione di assistenza e beneficenza, cui il Fondo è preordinato, spetta alla Regione Valle d'Aosta dal 1948, ma lo Stato non ha ritenuto di trasferire a quest'ultima alcun bene del Fondo, presente sul territorio regionale. Da ciò sarebbe desumibile, oltre ai profili di illegittimità degli atti impugnati già dedotti, un connesso motivo di invalidità, consistente nella lesione del principio costituzionale di ragionevolezza, in quanto lo Stato, nel trasferimento alle Regioni dei beni del Fondo Lire U.N.R.R.A., avrebbe distinto in modo illogico e incoerente tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale, benché, avuto riguardo alle funzioni cui il trasferimento stesso era preordinato (assistenza pubblica), le Regioni a statuto speciale (tra le quali la Valle d'Aosta) non fossero meno titolate di quelle ordinarie.

7. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con atto depositato il 23 marzo 2009.

Dopo avere riassunto le vicende e la normativa concernenti la «Riserva» del Fondo Lire U.N.R.R.A., la cui gestione è stata infine trasferita alla Direzione generale dei servizi civili del Ministero dell'Interno (attuale Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione), la difesa erariale osserva, in relazione al d.P.C.m. n. 1363 del 1982, che il riparto tra Stato e Regioni, operato con tale provvedimento, dei beni mobili e immobili compresi nella Riserva del detto Fondo non avvenne sulla base degli artt. 5 e 6 dello statuto della Valle d'Aosta.

Infatti, nel preambolo di quel decreto si precisò che erano da accertare i beni dell'Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali (A.A.I.I.), riferiti a tali attività attinenti a funzioni attribuite o delegate alle Regioni e, nel piano di ripartizione, l'immobile *de quo* rimase attribuito allo Stato.

Con d.P.C.m. 20 ottobre 1994, n. 755, fu approvato il regolamento recante disposizioni sulle modalità per il perseguimento dei fini della Riserva e sui criteri di gestione del relativo patrimonio, gestione obbligata a rispondere a regole di massima redditività, essendo soggetta annualmente a rendiconto direttamente al Segretario delle Nazioni Unite.

Il Ministero dell'Interno, non ravvisando l'economicità del complesso immobiliare acquistato nel 1972, chiese all'Agenzia del demanio di dare avvio alla procedura di alienazione fin dal febbraio 2004; ma, essendo insorta controversia con la ricorrente che rivendicava l'acquisizione del bene al proprio patrimonio, ritenne necessario investire della questione il Consiglio di Stato in sede consultiva.



Quest'ultimo, con parere reso il 17 maggio 2005, si pronunciò in senso favorevole alla posizione assunta dallo Stato, affermando che esisteva una differenza tra il patrimonio della Riserva U.N.R.R.A. e quello costituito dalla generalità dei beni statali, in considerazione del carattere specifico del primo. L'orientamento del detto Consiglio fu poi ribadito in un successivo parere, su quesito rivolto dal Ministero dell'interno in ordine ad una rivendicazione dell'Agenzia del demanio, la quale sosteneva che al Ministero dell'interno competesse la "gestione" delle somme ricavate dall'amministrazione del patrimonio della Riserva ed alla medesima Agenzia, invece, spettasse l'amministrazione degli immobili.

In quell'occasione il Consiglio di Stato chiarì che l'amministrazione e la gestione dei beni immobili inclusi nel patrimonio della Riserva Fondo Lire U.N.R.R.A. competeva al Ministero dell'interno, non emergendo elementi, nella normativa internazionale e statale, circa un'eventuale scissione delle competenze.

A seguito di ciò la procedura per l'alienazione del complesso immobiliare fu ripresa, con la pubblicazione dell'avviso d'asta.

Tanto premesso, l'Avvocatura generale dello Stato sostiene, in primo luogo, che il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione sarebbe inammissibile, perché tardivo in relazione al termine per proporlo, stabilito in sessanta giorni «decorrenti dalla notificazione o pubblicazione ovvero dall'avvenuta conoscenza dell'atto impugnato».

La difesa erariale – richiamato l'art. 6 dello statuto di autonomia, in forza del quale i beni immobili patrimoniali dello Stato, situati nella Regione, sono trasferiti al patrimonio di questa – rileva che il complesso immobiliare *de quo* entrò a far parte del Fondo suddetto nel 1972. Da allora fu gestito dall'Amministrazione per le attività assistenziali italiane ed internazionali, mentre i proventi e le spese rispettivamente furono versati e fecero carico alla Riserva del Fondo medesimo.

Pertanto, si realizzò un «comportamento significativo dotato di efficacia o di rilevanza esterna», attraverso il quale lo Stato manifestò con chiarezza la pretesa di esercitare una competenza specifica circa attribuzioni asseritamente affidate, con normativa di rango costituzionale, alla Regione Valle d'Aosta (è richiamata la sentenza della Corte costituzionale, n. 211 del 1994). In tale contesto la Regione non ritenne di reagire con un regolamento di competenza, proposto soltanto oggi, a distanza di ben 37 anni.

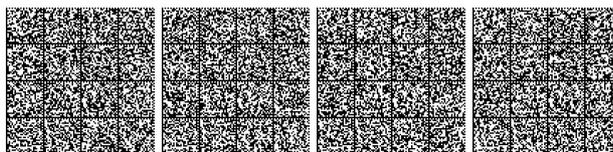
Inoltre, col citato d.P.C.m. n. 1363 del 1982, fu approvato il piano di riparto tra Stato e Regioni dei beni mobili e immobili della Riserva Fondo Lire U.N.R.R.A. Con tale piano il 50 per cento del patrimonio immobiliare del Fondo fu trasferito alle Regioni, mentre il residuo 50 per cento rimase allo Stato, e tra questi il complesso immobiliare di cui si tratta, come da tabella allegata al provvedimento. Ancorché in presenza di un atto formale, la Regione rimase inerte.

Ancora, nell'anno 2004, quando il Ministero dell'interno decise di alienare il bene, la Regione si oppose vantando la proprietà del complesso immobiliare e mostrando di aver preso conoscenza dell'avvio della procedura di vendita già a seguito della nota in data 21 gennaio 2005. Tuttavia, anche in tale circostanza l'attuale ricorrente si astenne dall'esprire l'unica iniziativa possibile, cioè la proposizione del regolamento di competenza.

Ferma l'eccezione che precede, la difesa erariale sostiene che il conflitto sarebbe, comunque, privo di fondamento.

Infatti, l'appartenenza del complesso immobiliare al Fondo indicato, nel quadro degli accordi internazionali sopra ricordati, cui seguì l'istituzione della Riserva del Fondo Lire destinata a scopi di assistenza e di riabilitazione (art. V), rende inconciliabile la tesi sostenuta dalla ricorrente con la suddetta normativa, come emerge dai richiamati pareri del Consiglio di Stato, il quale (tra l'altro) osservò che la natura costituzionale dello statuto speciale non esclude la necessità di interpretarne la portata secondo i consueti criteri ermeneutici, la cui applicazione conduce a ritenere che i beni inclusi nel patrimonio della Riserva, compresi quelli ubicati nel patrimonio della Regione Valle d'Aosta, sono rimasti nella titolarità dello Stato.

La difesa erariale conclude osservando che il richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 383 del 1991 non sarebbe pertinente, in quanto la detta sentenza era relativa ad una casermetta dei Carabinieri già appartenente al demanio militare, che aveva perduto la propria destinazione d'uso. Diversa sarebbe la questione relativa al complesso immobiliare di cui si tratta in questa sede, pervenuto al patrimonio dello Stato nel 1972 e con destinazione d'uso mai modificata, in quanto i proventi che ne derivano (anche attraverso l'alienazione) sono sempre destinati alle finalità proprie della Riserva U.N.R.R.A.



Considerato in diritto

1. — La Regione autonoma Valle d'Aosta-Vallée d'Aoste, col ricorso indicato in epigrafe, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio in carica, nonché del Ministero dell'interno, in persona del Ministro in carica, per la dichiarazione che non spettava allo Stato adottare atti di disposizione in ordine al complesso immobiliare denominato «Ex Hotel Lanterna», situato nel Comune di Saint Pierre (AO), rue du Petit St. Bernard, nn. 5 e 7, disponendone la vendita al pubblico incanto per il 4 febbraio 2009 con atto pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*, 5ª serie speciale, n. 145, del 15 dicembre 2008, con conseguente annullamento di tale atto e di ogni altro connesso, presupposto o consequenziale allo stesso, in quanto lesivo delle attribuzioni costituzionali della Regione e, in particolare: a) degli articoli 5 e 6 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (statuto speciale per la Valle d'Aosta), in quanto dette norme, nel prevedere che i beni riconducibili al demanio statale, o comunque i beni immobili patrimoniali di proprietà dello Stato, sono trasferiti al patrimonio della Regione, stabiliscono anche che lo Stato, nel momento in cui risulti proprietario di un bene immobile patrimoniale, è immediatamente obbligato ad effettuarne il trasferimento alla Regione Valle d'Aosta; b) degli artt. 2, 3 e 4 del citato Statuto speciale, in quanto l'atto di messa in vendita dell'immobile lede la competenza regionale in materia di «assistenza e beneficenza pubblica» e lo scopo di tale vendita costituisce un indebito svolgimento da parte dello Stato di funzioni amministrative (come l'assistenza) attribuite alla Regione; c) del principio costituzionale di ragionevolezza, in relazione alle menzionate norme statutarie, in quanto lo Stato ha illogicamente distinto – nel trasferimento alle Regioni dei beni del Fondo Lire U.N.R.R.A. tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale, benché, avuto riguardo alle funzioni cui il trasferimento era preordinato (assistenza pubblica), quelle a statuto speciale non risultassero meno titolate di quelle ordinarie.

2. — Il conflitto è inammissibile.

2.1. — La ricorrente sostiene che oggetto del presente giudizio sarebbe «l'illegittima invasione di competenze ed attribuzioni della Valle d'Aosta, consacrate nello Statuto speciale; invasione che intacca lo svolgimento delle funzioni commesse all'Ente regionale, anche con riguardo alla disposizione e alla gestione di beni rientranti nel suo patrimonio».

Questa tesi non può essere condivisa.

Si deve premettere che il complesso immobiliare di cui si discute, denominato «Ex Hotel Lanterna», pervenne all'Amministrazione dello Stato, e fu poi destinato alla Riserva Fondo Lire U.N.R.R.A. — Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, mediante atto di compravendita stipulato nel 1972 con i precedenti proprietari. Si tratta, dunque, di un bene patrimoniale, con la destinazione ora indicata.

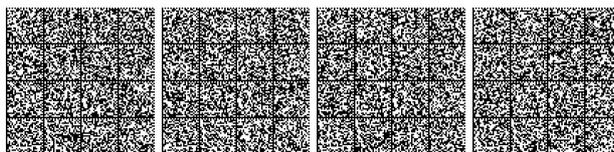
Ciò posto, va rilevato che, come emerge dall'art. 39, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), perché sussista un conflitto di attribuzione tra la Regione interessata e lo Stato occorre che un atto di quest'ultimo, anche omissivo (purché idoneo a produrre un'immediata violazione o menomazione di attribuzioni), leda la sfera di competenza costituzionale della prima, risolvendosi in una usurpazione del potere regionale o in una menomazione delle competenze della Regione stessa. Pertanto, la lesione deducibile nel giudizio per conflitto di attribuzione intersoggettivo deriva dalla finalità stessa del conflitto, cioè dalla necessità di tutelare l'autonomia delle Regioni quali titolari di funzioni costituzionali.

Al riguardo, questa Corte, con giurisprudenza costante, ha affermato che esula dalla materia dei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni la *vindicatio rei* da parte di uno di tali enti nei confronti dell'altro (*ex plurimis*: sentenze n. 443 del 2008; nn. 302 e 177 del 2005; n. 179 del 2004; n. 213 del 2001; n. 309 del 1993).

Nel caso in esame, la ricorrente richiama gli artt. 5 e 6 dello statuto speciale (norme di carattere costituzionale) e pone l'accento sul tenore di tali disposizioni, la prima delle quali prevede che i beni del demanio statale, situati nel territorio della Regione, eccettuati quelli che interessano la difesa dello Stato o servizi di carattere nazionale, sono trasferiti al demanio della Regione stessa (primo comma), mentre l'art. 6 stabilisce analogo trasferimento al patrimonio regionale dei beni immobili patrimoniali dello Stato, del pari situati in territorio valdostano.

Tuttavia tale richiamo – al di là della generica e non motivata affermazione circa la «illegittima invasione di competenze ed attribuzioni della Valle d'Aosta» – è in realtà formulato per sostenere che lo Stato non avrebbe dovuto porre in essere l'atto (avviso d'asta) contestato con il ricorso, bensì avrebbe dovuto adottare «la ben diversa decisione di far transitare i diritti sul bene in questione all'Ente regionale».

Risulta evidente, dunque, che la pretesa azionata nei termini sopra indicati, ancorché basata su disposizioni dello statuto di autonomia, si risolve in una controversia circa la titolarità del complesso immobiliare e postula, quindi, non un «regolamento di competenza» in ordine alla delimitazione delle attribuzioni costituzionali degli enti in conflitto,



bensi una interpretazione della normativa invocata diretta a stabilire a quale di tali enti spetti la proprietà del complesso medesimo e quale sia il titolo giuridico di appartenenza del bene, con conseguente impossibilità di configurare una *vindicatio potestatis*.

Non giova alla tesi della ricorrente la sentenza di questa Corte n. 383 del 1991, secondo cui, quando si controverte della pertinenza di un bene al demanio regionale anziché a quello statale, «viene immediatamente in discussione la spettanza, e cioè il trasferimento o no dallo Stato alle regioni, delle relative funzioni in attuazione della normativa che concerne il trasferimento stesso». Invero, quella pronuncia è rimasta isolata nel contesto del costante indirizzo sopra citato ed è stata espressamente superata dalla giurisprudenza successiva (sentenza n. 309 del 1993).

2.2. — Quanto all'asserita violazione, ad opera degli atti impugnati, degli artt. 2, 3 e 4 dello Statuto speciale, la relativa doglianza, come si afferma nel ricorso, intende riferirsi alla citata normativa statutaria, che include l'assistenza e la beneficenza pubblica tra le materie di competenza legislativa regionale integrativa ed attuativa (art. 3, lettera *i*), dello Statuto), ed alla norma che, «individuandola *per relationem*, attribuisce la stessa materia alla competenza amministrativa della Regione». Infatti, la finalità della vendita del bene al pubblico incanto (il cui ricavato andrebbe destinato al Fondo Lire U.N.R.R.A., ossia a scopi di assistenza e riabilitazione) sarebbe diretta «all'indebito svolgimento da parte dello Stato di funzioni amministrative, quale l'assistenza, cui si accompagna la contestuale lesione, anche lungo questo versante, di una attribuzione statutariamente riservata alla Regione».

Si tratta, peraltro, di una doglianza del tutto generica e perciò insufficiente per affermare il carattere costituzionale della controversia. Infatti, non è chiarito il nesso che dovrebbe collegare il complesso immobiliare *de quo* alle funzioni in tema di assistenza spettanti alla Regione, né la ricorrente fornisce indicazioni al riguardo, mentre sarebbe stato necessario quanto meno allegare gli argomenti in base ai quali la mancata disponibilità del cespite potrebbe compromettere, in tutto o in parte, le funzioni e i compiti attribuiti alla Regione nella materia suddetta.

2.3. — Infine, la ricorrente lamenta la lesione del principio costituzionale di ragionevolezza, in quanto lo Stato, nel trasferire alle Regioni i beni del Fondo Lire U.N.R.R.A., avrebbe operato una distinzione, in modo incoerente e illogico, tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale, benché queste ultime risultassero non meno titolate delle prime. Si tratta, però, di doglianza che non può trovare ingresso in questa sede, perché non verte sulla titolarità di attribuzioni costituzionalmente garantite ma attiene (in ipotesi) a profili di illegittimità dell'atto statale non deducibili in sede di conflitto.

Ogni altra eccezione resta assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Valle d'Aosta-Vallée d'Aoste nei confronti dello Stato con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 17 marzo 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 103

Sentenza 10 - 17 marzo 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Udienza preliminare - Possibilità per il GUP di disporre il rinvio a giudizio per un fatto qualificato, d'ufficio, in maniera diversa rispetto all'originaria imputazione formulata dal pubblico ministero - Asserita irragionevole disparità di trattamento tra imputati, ritenuta violazione del diritto di difesa e del principio del contraddittorio nonché lesione dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali - Insufficiente motivazione sulla rilevanza della questione e richiesta di pronuncia additiva non costituzionalmente obbligata in materia riservata alla discrezionalità del legislatore - Inammissibilità della questione.

- Cod. proc. pen., artt. 424, 429 e 521, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 24, 111, terzo comma, e 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

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, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 424, 429 e 521, comma 1, del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale di Lecce nel procedimento penale a carico di R. T. ed altri, con ordinanza del 6 aprile 2009, iscritta al n. 187 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, 1^a serie speciale, dell'anno 2009.

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

Udito nella Camera di consiglio del 10 febbraio 2010 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale di Lecce, in composizione collegiale, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 24, 111, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, degli articoli 424, 429 e 521, comma 1, del codice di procedura penale nella parte in cui «consentono al GUP di disporre il rinvio a giudizio dell'imputato in relazione ad un fatto qualificato, di ufficio, giuridicamente in maniera diversa, senza consentire il previo ed effettivo sviluppo del contraddittorio sul punto, chiedendo al P.M. di modificare la qualificazione giuridica del fatto e, in caso di inerzia dell'organo dell'accusa, disponendo la trasmissione degli atti al medesimo P.M.».

Il rimettente riferisce che, con decreto emesso in data 8 gennaio 2009, il giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale di Lecce ha rinviato a giudizio gli imputati R. T., G. G. e C. E. per il reato previsto e punito dagli articoli 110, 81 cpv., 319 del codice penale, così riqualificando l'originaria imputazione di concussione formulata dal pubblico ministero nella richiesta di rinvio a giudizio.



In particolare, il giudice *a quo* pone in evidenza come dal decreto che dispone il giudizio risulti che gli imputati rispondono del reato di corruzione in quanto, nel Comune di Cavallino, fino al novembre 2001, nelle rispettive qualità di Sindaco, rivestita da G. G., e di vice Sindaco, Assessore alle attività produttive, Presidente della Commissione edilizia e della Commissione tecnica per il PIP e, ancora, della Commissione SPAB del detto Comune, ricoperte da C. E., abusando dei poteri e delle proprie qualità – dopo che il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione di Lecce, accogliendo i ricorsi presentati da sette commercianti, aveva dichiarato l’illegittimità dell’autorizzazione all’apertura di un centro commerciale e del nulla osta regionale, delle autorizzazioni e delle prese d’atto per l’ampliamento delle superfici, rilasciati dagli imputati G. G. e C. E. in favore di una società a responsabilità limitata, rappresentata dall’altro imputato R. T. – erano intervenuti presso i responsabili della società G, subentrata alla anzidetta s.r.l. nella titolarità dei provvedimenti illegittimi. Gli imputati avevano prospettato ai suddetti responsabili «la possibilità di ottenere la rinuncia ai ricorsi da parte dei sette ricorrenti (che erano di fatto assistiti dallo stesso avv. C. e solo formalmente sarebbero stati assistiti dall’avv. P., legale messo a disposizione dal R.), rendendo, così, inefficaci le sentenze con cui il TAR aveva annullato i provvedimenti illeciti adottati dall’Amministrazione»; nonché la disponibilità degli imputati Sindaco e vice Sindaco a consentire alla società G di continuare a beneficiare di tali atti, omettendo qualsiasi intervento finalizzato a revocarli e consentendo alla società di ottenere ogni necessaria proroga, pure illegittima, e gli atti amministrativi necessari per poter beneficiare delle medesime autorizzazioni, con la minaccia, in caso contrario, di procedere alla loro revoca. In tal modo gli imputati avevano indotto i responsabili della società suddetta ad assumere l’impegno di garantire posti di lavoro presso il centro commerciale a ciascuno dei sette ricorrenti e ad altre persone indicate dal Sindaco e dal vice Sindaco, nonché ad accollarsi il pagamento delle somme di denaro che i sette ricorrenti avrebbero dovuto versare al legale, loro difensore innanzi al TAR, ed all’altro difensore messo a disposizione dall’imputato R. T. Il rimettente aggiunge che il giudice dell’udienza preliminare disponeva il rinvio a giudizio degli imputati per il delitto come sopra riqualificato, ritenendo, nella motivazione del decreto, che non vi fosse violazione del principio di cui all’art. 521 cod. proc. pen.

In particolare, il giudice dell’udienza preliminare dichiarava non condivisibile l’originaria contestazione per il reato di concussione in quanto «nella vicenda siccome delineata dalle emergenze processuali non risulta che la società G abbia soggiaciuto alla volontà dei pubblici ufficiali imputati operanti in concorso con l’extraneus R. T., ma piuttosto che essa sia stata, con essi, parte di una transazione di natura illecita da cui ha ricavato un proprio significativo tornaconto dato dall’ottenimento della rinuncia al ricorso proposto innanzi al Tar Puglia – sez. Lecce – da D.P.L. all’esito di un giudizio di primo grado favorevole a questi ultimi».

Il collegio rimettente riferisce, inoltre, che all’udienza del 13 marzo 2009, nell’ambito delle questioni preliminari di cui all’art. 491 cod. proc. pen., il difensore dell’imputato R. T. ha eccepito la nullità del decreto che aveva disposto il giudizio per l’indeterminatezza dell’imputazione che, sebbene rubricata quale ipotesi di corruzione, in fatto non conteneva gli elementi tipici di tale reato, mancando l’indicazione in ordine al soggetto corruttore ed al soggetto corrotto, nonché una precisa e dettagliata descrizione della condotta corruttiva; gli altri difensori si sono associati all’eccezione ponendo in evidenza l’anomalia di una contestazione rimasta in fatto ancorata all’originaria imputazione di concussione, ma riferita dal giudice dell’udienza preliminare al reato di cui all’art. 319 cod. pen.

Il giudice *a quo*, dopo aver acquisito, all’udienza del 6 aprile 2009, il verbale dell’udienza preliminare, pone in rilievo come da esso risulti che il giudice aveva sollecitato il pubblico ministero a riqualificare giuridicamente il reato di concussione in quello di corruzione, ma questi aveva insistito nell’originaria contestazione.

Alla stessa udienza i difensori hanno eccepito che il giudice dell’udienza preliminare avrebbe impropriamente disposto il rinvio a giudizio per il reato di corruzione in quanto, a fronte dell’insistenza del pubblico ministero in relazione all’originaria contestazione di concussione, avrebbe dovuto o pronunciare sentenza di proscioglimento in base agli atti a disposizione, ovvero restituire gli atti al medesimo pubblico ministero. Il decreto di rinvio a giudizio sarebbe, pertanto, affetto da nullità o, comunque, abnorme avendo disposto il rinvio a giudizio dei prevenuti per un diverso reato.

Alla luce di tali considerazioni, il collegio ritiene rilevante il dubbio di costituzionalità prospettato in quanto afferma che la riqualificazione compiuta dal Giudice dell’udienza preliminare presso il Tribunale di Lecce è espressione del principio *iura novit curia*, codificato nell’art. 521, comma 1, cod. proc. pen. ed è conforme «allo stato della pacifica giurisprudenza della Suprema Corte».

In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* afferma che le disposizioni censurate si pongono in contrasto, in primo luogo, con l’art. 3 Cost., ritenendo non ragionevole una disciplina che penalizzi, sotto il profilo difensivo, l’imputato che si vede rinviato a giudizio per un fatto diversamente qualificato, sotto il profilo giuridico, rispetto all’imputato che tale modifica non viene a subire.

Inoltre, ad avviso del detto giudice, le norme impugnate contrastano con l’art. 24 Cost., in quanto, nel caso in cui il rappresentante del pubblico ministero, nonostante la sollecitazione del giudice a riqualificare giuridicamente il fatto,



non vi provveda, l'imputato può essere indotto a non esercitare alcuna attività difensiva nella sola ipotetica eventualità di una riqualificazione giuridica, che il giudice potrebbe fare solo in sede decisoria e che quindi potrebbe essergli pregiudizievole solo in caso di rinvio a giudizio; in particolare, l'assenza di una preventiva conoscenza dell'accusa da parte dell'imputato, anche sotto il profilo della qualificazione giuridica, non consente di «calibrare» le attività difensive in sede di udienza preliminare con riferimento alla possibilità di argomentare, in sede di discussione, sulla imputazione formulata con la richiesta di rinvio a giudizio, di produrre elementi ai sensi dell'art. 391-bis cod. proc. pen., di sollecitare lo svolgimento di nuove indagini o l'assunzione di nuove prove ai sensi degli artt. 421-bis e 422 cod. proc. pen., di verificare la possibilità di accedere ai riti alternativi.

Un'ulteriore censura è prospettata dal rimettente in relazione all'art. 111, terzo comma, Cost., in quanto nel caso in cui il rappresentante della pubblica accusa non ritenga di modificare il *nomen iuris* del fatto contestato ed il giudice disponga il rinvio a giudizio, attribuendo al fatto una diversa qualificazione giuridica, non è assicurato il contraddittorio, avendo l'imputato svolto attività difensiva solo con riferimento alla originaria imputazione.

Infine, la disciplina impugnata, ad avviso del collegio rimettente, contrasta anche con il disposto dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848), come interpretato dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo, secondo cui il diritto ad un processo equo comporta non solo che l'imputato debba essere informato nel più breve tempo possibile dei fatti materiali posti a suo carico, ma anche, in modo dettagliato, della qualificazione giuridica attribuita a questi fatti.

Sempre in punto di non manifesta infondatezza, il rimettente si sofferma sullo stato della giurisprudenza di legittimità, ponendo in evidenza come sia oramai consolidato l'orientamento che riconosce al giudice – anche a quello dell'udienza preliminare in virtù dell'applicazione analogica dell'art. 521, comma 1, cod. proc. pen. – il potere di riqualificare un fatto originariamente rubricato come concussione in corruzione, senza che ciò comporti la violazione del principio di correlazione tra la sentenza e l'accusa.

Il giudice *a quo* passa in rassegna alcune delle soluzioni che il giudice dell'udienza preliminare avrebbe potuto adottare al fine di evitare la violazione dei parametri costituzionali indicati.

In primo luogo, prospetta l'eventualità di emettere un'apposita ordinanza, prima dell'esercizio del definitivo potere decisorio, per riqualificare giuridicamente il fatto; in secondo luogo ipotizza la possibilità di estendere in via interpretativa la disciplina della modifica in iure dell'imputazione a quella della modifica del fatto.

Entrambe le soluzioni sono, però, da scartare, ad avviso dello stesso rimettente, in quanto la prima sarebbe incompatibile con i principi di terzietà e imparzialità, perché «il giudice che dovesse esprimersi in ordine alla corretta qualificazione giuridica da attribuire al fatto non potrebbe prescindere dall'esprimersi anche in ordine alla sussistenza del fatto da riqualificare»; mentre la seconda determinerebbe una disapplicazione dell'art. 521, comma 1, cod. proc. pen.

L'unica soluzione possibile, secondo il giudice *a quo*, è la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate nel senso che la Corte «intervenendo sulle norme censurate, parifichi la disciplina della modifica della qualificazione giuridica del fatto a quella della modifica del fatto medesimo».

2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha spiegato intervento con atto depositato in data 28 luglio 2009, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile. Le argomentazioni poste a sostegno della inammissibilità sono state successivamente precisate nella memoria depositata in data 19 gennaio 2010.

La difesa erariale osserva che alla Corte si richiede una pronuncia additiva che preveda la restituzione degli atti al pubblico ministero a fronte della riqualificazione giuridica operata dal giudice per l'udienza preliminare. Tale soluzione, però, è soltanto uno dei possibili rimedi processuali mediante cui realizzare l'effettività della difesa che è alla base del dubbio di legittimità costituzionale sollevato dal rimettente.

L'effettività della difesa, ad esempio, potrebbe essere realizzata attraverso l'istituto della rimessione in termini ai fini della richiesta di riti alternativi.

Inoltre, la soluzione auspicata dal rimettente, comportando una regressione alla fase delle indagini preliminari, potrebbe porsi in contrasto con il principio di ragionevole durata del processo.

La difesa erariale pone, poi, in rilievo che, ai sensi dell'art. 112 Cost., il pubblico ministero è *dominus* dell'azione penale, sicché «non si comprende, nel caso di restituzione degli atti previa riqualificazione della fattispecie, quali effetti dovrebbero determinarsi circa l'esercizio dell'azione penale, in difetto di una norma che preveda – come fa, in riferimento ad altra situazione, l'art. 409, comma 5, c.p.c. (*recte*: cod. proc. pen.) – un'ipotesi di «imputazione coatta» in ordine al fatto riqualificato». Il rimedio, dunque, non può essere la regressione del procedimento, anche perché, in casi come quello in esame, qualora il giudice abbia ritenuto che il fatto vada qualificato diversamente, esso è ormai ben individuato, né occorre svolgere al riguardo nuove indagini, anche a favore dell'indagato.



Considerato in diritto

1. — Il Tribunale di Lecce, in composizione collegiale, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 24, 111, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, degli articoli 424, 429 e 521, comma 1, del codice di procedura penale nella parte in cui «consentono al GUP di disporre il rinvio a giudizio dell'imputato in relazione ad un fatto qualificato, di ufficio, giuridicamente in maniera diversa, senza consentire il previo ed effettivo sviluppo del contraddittorio sul punto, chiedendo al P.M. di modificare la qualificazione giuridica del fatto e, in caso di inerzia dell'organo d'accusa, disponendo la trasmissione degli atti al medesimo P.M.».

Il rimettente riferisce che il giudice dell'udienza preliminare ha disposto il giudizio nei confronti degli imputati R. T., G. G. e C. E. per il reato previsto e punito dagli articoli 110, 81 cpv., 319 del codice penale, così riqualficata l'originaria imputazione per il reato di concussione, formulata dal pubblico ministero nella richiesta di rinvio a giudizio.

In particolare, il giudice *a quo* pone in evidenza che il Giudice dell'udienza preliminare ha ritenuto non condivisibile l'originaria contestazione, in quanto dagli atti processuali non risultava che la società G avesse subito la volontà dei pubblici ufficiali, operanti in concorso con un terzo, ma piuttosto emergeva che essa era stata parte con gli imputati di una transazione di natura illecita, dalla quale aveva ricavato un proprio significativo tornaconto.

Il collegio rimettente riferisce, inoltre, che, nell'ambito delle questioni preliminari di cui all'art. 491 cod. proc. pen., i difensori hanno eccepito la nullità del decreto che ha disposto il giudizio per l'indeterminatezza dell'imputazione che, sebbene rubricata quale ipotesi di corruzione, in fatto non conteneva gli elementi tipici di tale reato, ed hanno posto in evidenza l'anomalia di una contestazione rimasta ancorata all'originaria imputazione, ma riferita dal giudice dell'udienza preliminare al reato di cui all'art. 319 cod. pen. I difensori, dunque, hanno eccepito che il giudice «avrebbe impropriamente disposto il rinvio a giudizio per il reato di corruzione in quanto, a fronte dell'insistenza del P.M. in relazione all'originaria contestazione di concussione, avrebbe dovuto o pronunciare sentenza di proscioglimento in base agli atti a disposizione, ovvero restituire gli atti al medesimo P.M. Il decreto di rinvio a giudizio sarebbe, pertanto, affetto da nullità o, comunque, abnorme, avendo disposto il rinvio a giudizio dei prevenuti per un diverso reato».

Il giudice *a quo*, infine, rileva che, come risulta dal verbale dell'udienza preliminare, il giudice aveva sollecitato il pubblico ministero di udienza a riqualficare giuridicamente il reato di concussione in quello di corruzione, ma questi aveva insistito nell'originaria contestazione.

Alla luce di tali considerazioni, il collegio ritiene rilevante il dubbio di legittimità costituzionale prospettato, per gli effetti che l'eventuale fondatezza della questione avrebbe sulla validità del decreto che ha disposto il giudizio, procedendo alla riqualficazione giuridica del fatto «senza alcun effettivo e pieno contraddittorio sul punto».

Il medesimo collegio, poi, considera la questione non manifestamente infondata, perché «l'operazione compiuta dal GUP presso il Tribunale di Lecce, allo stato della pacifica giurisprudenza della S. C., rientra nell'ambito della riqualficazione giuridica del fatto, in quanto espressione del principio *iura novit curia* codificato nell'art. 521, 1° comma, c.p.p.».

Il giudice *a quo* considera la disciplina censurata in contrasto con gli artt. 3, 24 e 111, terzo comma, Cost., in quanto penalizza, sotto il profilo difensivo, l'imputato rinviato a giudizio per un fatto diversamente qualificato, rispetto all'imputato che tale modifica non viene a subire.

L'assenza di una preventiva conoscenza dell'accusa da parte dell'imputato, anche sotto il profilo della qualificazione giuridica, non consente di «calibrare» le attività difensive in sede di udienza preliminare. Ciò con riferimento alla possibilità di argomentare, durante la discussione, sulla imputazione formulata con la richiesta di rinvio a giudizio e con riguardo alle facoltà di produrre elementi ai sensi dell'art. 391-*bis* cod. proc. pen., di sollecitare lo svolgimento di nuove indagini o l'assunzione di nuove prove ai sensi degli artt. 421-*bis* e 422 cod. proc. pen. e, inoltre, di accedere ai riti alternativi.

Ad avviso del rimettente, quindi, nel caso in cui il rappresentante della pubblica accusa non ritenga di modificare il *nomen iuris* del fatto contestato ed il giudice disponga il giudizio, attribuendo al fatto una diversa qualificazione giuridica, non è assicurato il contraddittorio, avendo l'imputato svolto attività difensiva soltanto con riferimento alla originaria imputazione.

Infine, la disciplina impugnata è in contrasto con il disposto dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848), come interpretato dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo, secondo cui il diritto ad un processo equo comporta non solo che l'imputato debba essere informato nel più breve tempo possibile dei fatti materiali posti a suo carico, ma anche, in modo dettagliato, della qualificazione giuridica attribuita a quei fatti.



2. — La questione è inammissibile.

Si deve premettere che l'art. 521 cod. proc. pen. ha codificato il principio della necessaria correlazione tra imputazione contestata e sentenza, in base al quale il giudice può attribuire al fatto una definizione giuridica diversa, senza incorrere nella violazione del suddetto principio, soltanto quando l'accadimento storico addebitato rimanga identico negli elementi costitutivi tipici, cioè quando risultano immutati l'elemento psicologico, la condotta, l'evento e il nesso di causalità.

Se il giudice, invece, accerta che il fatto è diverso da quello descritto nell'imputazione, deve disporre la trasmissione degli atti al pubblico ministero.

L'anzidetto principio è diretto a garantire il contraddittorio e il diritto di difesa dell'imputato, il quale deve essere posto nelle condizioni di conoscere l'oggetto dell'imputazione nei suoi elementi essenziali e di difendersi, secondo la linea ritenuta più opportuna, in relazione ad esso.

La necessaria correlazione tra accusa e sentenza, inoltre, è posta anche «al fine del controllo giurisdizionale sul corretto esercizio dell'azione penale, dal che si desume che la costante corrispondenza dell'imputazione a quanto emerge dagli atti è una esigenza presente in ogni fase processuale e, quindi, anche nell'udienza preliminare» (sentenza n. 88 del 1994).

Sebbene il principio di correlazione tra imputazione e sentenza sia stato espressamente previsto soltanto con riferimento alla fase del giudizio, in conformità a quanto enunciato nell'anzidetta sentenza da questa Corte si è oramai consolidato l'orientamento della giurisprudenza di legittimità secondo cui la disposizione prevista dall'art. 521 cod. proc. pen. deve trovare applicazione, in via analogica, anche con riferimento al giudice dell'udienza preliminare il quale, dunque, se accerta che il fatto è diverso da quello enunciato nella richiesta di rinvio a giudizio, deve disporre la trasmissione degli atti all'organo dell'accusa. (*ex plurimis*: Cass., Sez. Un. Pen., sentenza n. 5307 del 2007, n. 3375 del 2000 e n. 3503 del 1998).

3. — Ciò posto, deve rilevarsi che un primo profilo di inammissibilità si ravvisa nell'insufficiente motivazione in punto di rilevanza della questione, dal momento che il giudice *a quo* ha trascurato di precisare perché, nella fattispecie sottoposta al suo giudizio, il fatto debba ritenersi diversamente qualificato e non si tratti, piuttosto, di un fatto diverso rispetto a quello originariamente contestato.

Il rimettente, infatti, si è limitato a riferire «che l'operazione compiuta dal gup presso il Tribunale di Lecce, allo stato della pacifica giurisprudenza della S.C., rientra nell'ambito della riqualificazione giuridica del fatto, quale espressione del principio *iura novit curia* codificato nell'art. 521, 1° comma, c.p.p.».

Con tale generico rinvio «allo stato della pacifica giurisprudenza» il collegio rimettente non ha adempiuto all'onere di motivare sulla sussistenza della necessaria pregiudizialità tra la questione di legittimità costituzionale sollevata e la decisione, anche in ordine all'eccezione di nullità, formulata dai difensori nel giudizio *a quo*.

È vero, infatti, che, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, non viola il principio di correlazione tra accusa e sentenza riqualificare un fatto originariamente rubricato come concussione in corruzione (*ex plurimis*: Cass. sentenze n. 2894 del 1998, Sez. Un. Pen., n. 6402 del 1997 e n. 1515 del 1982); l'esercizio di tale potere, però, non può prescindere da una verifica volta ad accertare in concreto, cioè con riferimento alla fattispecie in esame, se il fatto sia diverso da quello descritto nell'imputazione.

L'insufficiente motivazione, da parte del rimettente, sulle anzidette circostanze, dunque, non permette di valutare la rilevanza della questione proposta (sentenza n. 58 del 2009; ordinanze n. 15 del 2009, nn. 312 e 100 del 2008).

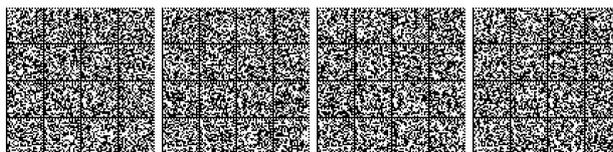
4. — Sussiste, poi, un motivo ulteriore di inammissibilità, in quanto il rimettente sollecita una pronuncia additiva, non avente carattere di soluzione costituzionalmente obbligata, ma rientrante nell'ambito di scelte discrezionali riservate al legislatore.

Tale profilo, del resto, è desumibile dalla stessa ordinanza di rimessione, nella parte in cui si sofferma sulle diverse possibili procedure adottabili dal giudice dell'udienza preliminare, al fine di far cadere i dubbi di legittimità costituzionale della disciplina censurata.

Invero, da un lato, il rimettente prospetta la possibilità di pronunciare un'apposita ordinanza attraverso cui informare le parti della diversa qualificazione giuridica attribuita al fatto, così da consentire un contraddittorio anche sulla nuova qualificazione giuridica; dall'altro, prospetta l'applicazione in via analogica dell'art. 521, comma 2, cod. proc. pen.

Entrambe le soluzioni, poi, sono ritenute inadeguate dalla citata ordinanza, che prospetta come indispensabile l'intervento di questa Corte mediante una pronuncia additiva che preveda la regressione del procedimento nella fase delle indagini preliminari, attraverso la restituzione degli atti all'organo dell'accusa.

Risulta evidente, quindi, che la pronuncia richiesta postula una soluzione che non è l'unica possibile.



Deve, altresì, rilevarsi che la soluzione prospettata dal giudice *a quo* tende ad ottenere la parificazione di situazioni processuali tra loro non omogenee, quali l'accertamento che un fatto debba essere diversamente qualificato e la constatazione che il fatto è differente da quello descritto nel decreto che dispone il giudizio.

La decisione richiesta, dunque, coinvolgendo scelte relative alla conformazione della disciplina processuale, rientra nella discrezionalità del Parlamento.

Al riguardo, si deve osservare che il legislatore si è già espresso sul punto, in sede di relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale del 1988; in tale occasione, con riferimento al tema della non obbligatorietà della correlazione «tra la decisione sul tema giuridico dell'accusa e le conclusioni del pubblico ministero», era stata proposta l'adozione di una disciplina analoga a quella prevista per la contestazione del fatto diverso, oppure «la previsione di un dovere del giudice di rendere nota preventivamente la decisione di modificare la qualificazione giuridica, consentendo la discussione sul punto».

Il legislatore, però, ha ritenuto di non adottare né l'una, né l'altra soluzione, in quanto entrambe «avrebbero comportato un dispendio di attività probabilmente eccessivo e il rischio, in pratica, di indurre il giudice a conformarsi in ogni caso al *nomen iuris* contestato».

Il rimettente, dunque, invocando una pronuncia additiva non costituzionalmente obbligata in una materia riservata alla discrezionalità del legislatore, propone una questione inammissibile (*ex plurimis*: sentenza n. 183 del 2008; ordinanze nn. 193 e 80 del 2009, n. 379 del 2008).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli articoli 424, 429 e 521, comma 1, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli articoli 3, 24, 111, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Lecce, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 17 marzo 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0261

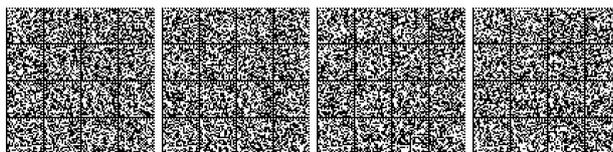
N. 104

Sentenza 10 - 17 marzo 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sicurezza pubblica - Legge della Regione Basilicata - Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo - Previsione a carico delle Forze di polizia dell'obbligo di trasmettere alla Giunta regionale l'elenco degli infortuni verificatisi nell'anno, nonché del compito di controllare, vigilare e irrogare sanzioni in relazione all'osservanza della legge regionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, nonché di ordine pubblico e sicurezza - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Basilicata 22 luglio 2009, n. 22, artt. 3, comma 4, 18 e 20.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. g) e h); legge 24 dicembre 2003, n. 363, art. 22.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, 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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 4, 18 e 20 della legge della Regione Basilicata 22 luglio 2009, n. 22 (Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18-21 settembre 2009, depositato in cancelleria il 22 settembre 2009 ed iscritto al n. 60 del registro ricorsi 2009.

Udito nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2010 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

Udito l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

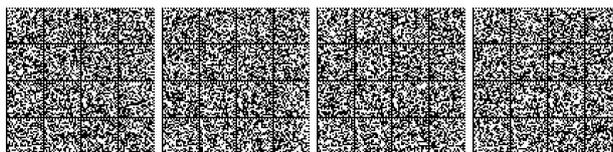
Con ricorso notificato il 18-21 settembre 2009 e depositato il successivo 22 settembre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *g*) e *h*), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 4, 18 e 20 della legge della Regione Basilicata 22 luglio 2009, n. 22 (Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo).

Premesso che la citata legge regionale detta norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo in attuazione dell'art. 22 della legge statale 24 dicembre 2003, n. 363 (Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo), il ricorrente ne censura, in primo luogo, l'art. 3, comma 4, il quale stabilisce che «i gestori delle aree sciabili attrezzate, i Comuni e le Forze di Polizia, al termine della stagione sciistica annuale, devono trasmettere alla Giunta Regionale, l'elenco degli infortuni verificatisi indicando, ove possibile, anche la dinamica degli incidenti al fine di individuare le piste o i tratti di pista ad elevata frequenza di infortuni».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione censurata graverebbe le Forze di Polizia di un compito istituzionale obbligatorio non contemplato dalla legge n. 363 del 2003, la quale prevede, all'art. 3, comma 2, che la comunicazione alle Regioni dell'elenco degli infortuni debba essere effettuata unicamente dai gestori degli impianti. Le Forze di Polizia, individuate dall'art. 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), appartengono, peraltro, ad amministrazioni dello Stato: con la conseguenza che la norma regionale violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., che riserva in via esclusiva alla legislazione statale la materia dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa dello Stato.

Ad analoga censura si esporrebbero i successivi artt. 18 e 20, in forza dei quali il controllo sull'osservanza delle disposizioni della legge regionale – oltre che di quelle della legge statale – e l'irrogazione delle «relative sanzioni» sono affidati alla Polizia di Stato, al Corpo Forestale dello Stato, all'Arma dei Carabinieri e al Corpo della Guardia di Finanza, oltre che ai corpi di polizia locali. Anche tali norme regionali attribuirebbero, infatti, alle Forze di Polizia ora elencate – in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost. – compiti aggiuntivi rispetto alle previsioni della legge n. 363 del 2003, il cui art. 21 demanda alle suddette Forze la vigilanza sul rispetto delle sole disposizioni della legge statale, e non anche di quelle dettate dalle leggi regionali attuative.

Al riguardo, il ricorrente ricorda come la Corte costituzionale abbia, in molteplici occasioni, dichiarato l'illegittimità di norme regionali attributive di nuovi compiti o funzioni a figure istituzionali riconducibili ad amministrazioni statali, sottolineando come la previsione di forme di collaborazione e coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni dello Stato – certamente non esclusa – non possa, tuttavia, essere frutto di iniziative unilaterali delle Regioni, ma debba trovare fondamento in leggi statali o in accordi tra gli enti interessati.



Secondo la Presidenza del Consiglio dei ministri, gli artt. 18 e 20 della legge regionale si porrebbero in contrasto anche con l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. La vigilanza sulle disposizioni di legge che stabiliscono regole precauzionali, rivolte tanto ai gestori delle aree sciabili attrezzate che agli utenti delle piste da sci, e l'irrogazione delle sanzioni nei confronti dei soggetti inadempienti atterrebbero, infatti, alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza: materia parimenti attribuita in via esclusiva alla legislazione dello Stato dalla citata norma costituzionale.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in via principale, tre disposizioni della legge della Regione Basilicata 22 luglio 2009, n. 22 (Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo), legge emanata in attuazione dell'art. 22 della legge statale 24 dicembre 2003, n. 363 (Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo).

Ad avviso del ricorrente, l'art. 3, comma 4, della legge regionale — imponendo alle «Forze di Polizia» di trasmettere alla Giunta regionale, al termine della stagione sciistica annuale, l'elenco degli infortuni verificatisi, con indicazione, ove possibile, della relativa dinamica — violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera *g*, della Costituzione). La norma censurata configurerebbe, infatti, a carico di Corpi appartenenti ad amministrazioni statali, un compito non previsto dalla legge n. 363 del 2003, la quale limita l'obbligo di trasmissione dell'elenco degli infortuni ai gestori delle aree sciabili attrezzate (art. 3, comma 2).

Analoga censura viene formulata in rapporto agli artt. 18 e 20, che demandano il controllo sull'osservanza delle disposizioni della legge regionale e l'irrogazione delle «relative sanzioni» alla Polizia di Stato, al Corpo Forestale dello Stato, all'Arma dei Carabinieri e al Corpo della Guardia di Finanza, oltre che ai corpi di polizia locali. Si tratterebbe, difatti, anche in tale caso, di compiti aggiuntivi rispetto alle previsioni della legge n. 363 del 2003, il cui art. 21 affida alle Forze di Polizia dianzi elencate la vigilanza sull'osservanza delle sole disposizioni della legge statale, e non anche di quelle delle leggi regionali attuative.

I medesimi artt. 18 e 20 violerebbero, altresì, l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., venendo a disciplinare attività riconducibili alla materia «ordine pubblico e sicurezza», parimenti rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

2. — La questione non è fondata.

3. — Con la legge statale n. 363 del 2003 è stata introdotta, per la prima volta a livello nazionale, una disciplina organica in materia di sicurezza della pratica degli sport invernali da discesa e da fondo: materia precedentemente regolata, in modo frammentario e non omogeneo, solo nell'ambito della legislazione regionale.

Nello stabilire una articolata serie di obblighi e prescrizioni a carico dei gestori delle aree sciabili attrezzate, nonché specifiche «norme di comportamento» cui debbono attenersi gli utenti di dette aree, la citata legge statale prevede, altresì, che entro sei mesi dalla sua entrata in vigore le Regioni debbano adeguare la propria normativa alle disposizioni della legge stessa (art. 22), salva la facoltà di adottare «ulteriori prescrizioni per garantire la sicurezza e il migliore utilizzo delle piste e degli impianti» (art. 18, comma 1).

La Regione Basilicata ha provveduto a disciplinare la materia, in attuazione del citato art. 22, con la legge regionale n. 22 del 2009, recante le disposizioni oggi impugnate: legge largamente ricalcata, anche nella struttura, su quella statale, di cui riprende — spesso in modo pedissequo — gli enunciati, con l'aggiunta di prescrizioni ulteriori e di maggiore dettaglio.

4. — Ciò premesso, questa Corte ha reiteratamente affermato — con particolare riguardo alle censure di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost. — che «le Regioni non possono porre a carico di organi o amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale» (sentenze n. 10 del 2008, n. 322 del 2006 e n. 134 del 2004). Ed ha rimarcato come forme di collaborazione e coordinamento — pure auspicabili — tra apparati statali, regionali e di enti locali, che coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato, non possano essere «disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa», ma debbano «trovare il loro fondamento o presupposto in leggi statali che le prevedano o consentano, o in accordi tra gli enti interessati» (sentenze n. 322 del 2006 e n. 429 del 2004).

Nondimeno, la Corte ha escluso la configurabilità di un vulnus delle competenze statali nel caso di semplice acquisizione di informazioni, trattandosi di strumento con il quale si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione



tra Stato e Regioni, in vista dell'esigenza di garantire il più efficiente esercizio delle attribuzioni tanto statali, quanto regionali (sentenza n. 327 del 2003, con richiamo alla sentenza n. 412 del 1994).

Ciò consente di escludere l'asserita incostituzionalità dell'art. 3, comma 4, della legge della Regione Basilicata n. 22 del 2009, il quale si limita a richiedere alle Forze di Polizia una mera trasmissione di dati relativi agli infortuni sciistici e alla loro dinamica, qualora conosciuta. Dati che — alla stregua di una piana interpretazione logico-sistematica della norma — debbono essere comunque già in possesso delle predette Forze, in quanto acquisiti nello svolgimento del servizio di vigilanza e soccorso nelle località sciistiche, cui le Forze stesse vengono preposte nei modi istituzionali (art. 21 della legge statale n. 363 del 2003 e artt. 18 e 20 della legge regionale).

La comunicazione delle informazioni in questione — espressamente finalizzata ad «individuare le piste o i tratti di pista ad elevata frequenza di infortuni» — si connette, d'altronde, all'attuazione degli obiettivi della normativa in materia, delineati dalla legge statale: raccordandosi in modo particolare al potere — demandato specificamente alle Regioni dall'art. 2, comma 3, della legge n. 363 del 2003 — di individuare le «aree sciabili attrezzate» (quali definite dal comma 1 dello stesso art. 2), nonché quelle specificamente destinate, in una prospettiva di tutela della sicurezza degli utenti, alla pratica delle attività «con attrezzi quali la slitta e lo slittino, ed eventualmente di altri sport della neve», ovvero «interdette, anche temporaneamente, alla pratica dello snowboard» (comma 2).

In conformità al disposto dell'art. 3, comma 2, ultimo periodo, della legge n. 363 del 2003, l'art. 3, comma 5, della legge regionale prevede, inoltre, che i dati raccolti dalla Giunta regionale siano riversati al Ministero della salute.

5. — Quanto, poi, agli artt. 18 e 20 della legge regionale — recanti norme i cui contenuti appaiono largamente sovrapponibili fra loro, tanto da far dubitare della reale utilità della seconda disposizione — deve ritenersi che, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, le norme stesse trovano fondamento nella legge statale.

L'art. 21, comma 1, della legge n. 363 del 2003 stabilisce, infatti, che «ferma restando la normativa già in vigore in materia nelle regioni, la Polizia di Stato, il Corpo forestale dello Stato, l'Arma dei Carabinieri e il Corpo della Guardia di finanza, nonché i corpi di polizia locali» — vale a dire, i medesimi soggetti indicati nelle norme regionali censurate — provvedono, «nello svolgimento del servizio di vigilanza e soccorso nelle località sciistiche», «al controllo dell'osservanza delle disposizioni di cui alla presente legge e a irrogare le relative sanzioni nei confronti dei soggetti inadempienti».

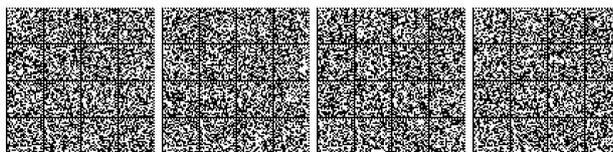
Tra le disposizioni sulla cui osservanza, in base alla legge statale, le Forze di Polizia dianzi elencate sono chiamate a vigilare rientra, dunque, anche quella di cui all'art. 18, comma 1, della medesima legge, che — come già ricordato — stabilisce espressamente che le Regioni «possono adottare ulteriori prescrizioni per garantire la sicurezza e il migliore utilizzo degli impianti»: prescrizioni alle quali, in quanto così espressamente legittimate, devono ritenersi, dunque, estesi i compiti di controllo e sanzionatori previsti dal citato art. 21, comma 1. D'altro canto, nel caso che qui interessa, le norme precettive dettate dalla legge della Regione Basilicata n. 22 del 2009 costituiscono, a seconda dei casi, o la mera riproduzione di quelle statali, in attuazione dell'obbligo di adeguamento sancito dall'art. 22 della legge n. 363 del 2003; ovvero prescrizioni aggiuntive ispirate alla predetta finalità di «garantire la sicurezza e il migliore utilizzo degli impianti» (nessuna censura di esorbitanza da tale obiettivo è stata del resto prospettata dal ricorrente).

Tale conclusione trova ulteriore conforto nel rilievo che il comma 2 dell'art. 18 della legge statale affida specificamente alle Regioni il compito di stabilire — entro determinati limiti minimi e massimi — l'ammontare delle sanzioni amministrative pecuniarie applicabili per la violazione di una serie di precetti posti dalla stessa legge statale, attinenti tanto ai gestori (artt. 5, comma 3, e 6), quanto, e soprattutto, agli utenti delle aree sciabili (artt. 9-13 e 15-17). Compito che è stato assolto dalla Regione Basilicata con l'art. 19 della legge regionale in questione.

Ne deriva che le funzioni di controllo e sanzionatorie delle Forze di Polizia individuate dall'art. 21, comma 1, della legge statale — e, in piena sintonia con esso, dalle norme regionali impugnate — non possono non estendersi anche alle prescrizioni della legge regionale, giacché altrimenti dette Forze si troverebbero a vigilare sull'osservanza di regole cautelari non munite di apparato sanzionatorio.

È opportuno sottolineare, infine, che le norme regionali impugnate — di nuovo, in piena aderenza all'art. 21, comma 1, della legge n. 363 del 2003 — prevedono che i compiti in parola siano espletati dalle Forze di Polizia esclusivamente «nello svolgimento del servizio di vigilanza e soccorso nelle località sciistiche»: ossia sul presupposto di un previo affidamento di tale servizio agli appartenenti ai singoli Corpi, secondo le regole della disciplina (statale) ordinaria.

6. — La sostanziale rispondenza dei citati artt. 18 e 20 della legge regionale alle previsioni della legge statale di riferimento travolge automaticamente anche la censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.: ciò, a prescindere da ogni rilievo in ordine all'asserita attinenza della disciplina censurata alla materia «ordine pubblico e sicurezza».



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 4, 18 e 20 della legge della Regione Basilicata 22 luglio 2009, n. 22 (Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere g) e h), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 17 marzo 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0262

N. 105

Ordinanza 10 - 17 marzo 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia in materia di illeciti edilizi - Oneri di urbanizzazione e contributo sul costo di costruzione dovuti ai fini della sanatoria - Determinazione con riferimento alle tariffe vigenti all'atto del perfezionamento del procedimento di sanatoria, anziché al momento di entrata in vigore del d.l. n. 269 del 2003 - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione, nonché dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia - Omessa indicazione dell'ambito materiale asseritamente inciso dalla norma censurata - Richiesta di avallo di un'opzione interpretativa, con conseguente uso improprio dell'incidente di costituzionalità, e di pronuncia manipolativa in materia riservata alla discrezionalità del legislatore - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Lombardia 3 novembre 2004, n. 31, art. 4, comma 6.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, terzo comma.

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 di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 6, della legge della Regione Lombardia 3 novembre 2004, n. 31 (Disposizioni regionali in materia di illeciti edilizi), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, nel procedimento vertente tra M.p. s.r.l. in liquidazione e il Comune di Milano, con ordinanza del 20 marzo 2009, iscritta al n. 212 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.

Visto l'atto di intervento della Regione Lombardia;

Udito nella Camera di consiglio del 13 gennaio 2010 il Giudice relatore Luigi Mazzella.

Ritenuto che, con ordinanza del 20 marzo 2009, il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 6, della legge della Regione Lombardia 3 novembre 2004, n. 31 (Disposizioni regionali in materia di illeciti edilizi), laddove stabilisce che gli oneri di urbanizzazione e il contributo sul costo di costruzione dovuti ai fini della sanatoria sono determinati applicando le tariffe vigenti all'atto del perfezionamento del procedimento di sanatoria, anziché al momento di entrata in vigore del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326;

che, riferisce il rimettente, con istanza dell'8 aprile 2004, la società ricorrente aveva chiesto il condono edilizio, ai sensi dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, per interventi abusivi realizzati nell'immobile di sua proprietà, richiesta accolta dal Comune il 6 ottobre 2008, con determinazione del contributo di costruzione, la cui entità era stata comunicata con una nota notificata il 29 aprile 2008;

che la ricorrente aveva impugnato il provvedimento, deducendone l'illegittimità per avere il Comune calcolato il contributo sulla base delle tariffe vigenti al momento dell'emanazione del titolo in sanatoria, anziché di quelle, meno onerose, vigenti al momento di presentazione della domanda, deducendo, tra i motivi del ricorso, la violazione dell'art. 16, comma 2, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. - Testo A), il quale dovrebbe essere interpretato, alla stregua della giurisprudenza dominante, nel senso che, in caso di concessione in sanatoria, gli oneri dovuti sono quelli vigenti non al momento di rilascio del permesso ma al momento di presentazione della domanda; lamentava inoltre l'illogicità e contraddittorietà della motivazione, basata sul contestuale richiamo di due norme tra loro incompatibili, e la violazione dell'art. 7, comma 1, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), in quanto la natura fiscale del contributo imponeva al Comune di allegare al provvedimento impugnato gli atti richiamati nella sua motivazione;

che, in subordine, la ricorrente aveva eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 6, della citata legge regionale n. 31 del 2004;

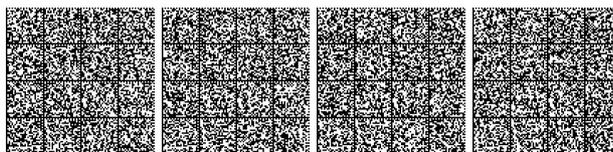
che il rimettente, dopo aver respinto, con sentenza parziale, i primi tre motivi di ricorso, ha dichiarato la questione di legittimità costituzionale rilevante e non manifestamente infondata;

che, in punto di non manifesta infondatezza, secondo il rimettente la norma regionale non si armonizzerebbe con la legislazione statale sul condono edilizio, dato che la legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), nello stabilire che la sanatoria degli abusi fosse condizionata al versamento di un'oblazione e del contributo di concessione di cui all'art. 3 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli), consentiva alle Regioni di legiferare sul punto, anche modificando (con possibilità di riduzione fino al 50%) la misura del contributo «determinato secondo le disposizioni vigenti all'entrata in vigore della presente legge» (art. 37, secondo comma), aggiungendo che, se il potere di legiferare non fosse stato esercitato entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, si sarebbero applicate le norme vigenti all'entrata in vigore della legge stessa (art. 37, quarto comma);

che, in ragione di ciò, secondo il rimettente, la prevalente giurisprudenza aveva avuto modo di statuire che, ai fini della sanatoria, il contributo andava calcolato con riferimento alle tariffe vigenti al momento dell'entrata in vigore della legge di sanatoria;

che, secondo il T.A.R. rimettente, dalla lettura del complesso normativo si evincerebbe che, ai fini del condono, le disposizioni di riferimento, comprese quelle di carattere tariffario, debbano essere quelle vigenti al momento dell'entrata in vigore delle leggi di sanatoria via via promulgate dal legislatore statale;

che, pertanto, l'art. 4, comma 6, della legge regionale n. 31 del 2004, secondo cui oneri di urbanizzazione e contributo sul costo di costruzione dovuti ai fini della sanatoria «sono determinati applicando le tariffe vigenti all'atto del perfezionamento del procedimento di sanatoria», sarebbe di dubbia legittimità costituzionale, dato che l'espressione usata dal legislatore regionale («perfezionamento del procedimento di sanatoria») non potrebbe intendersi come riferita al momento della presentazione della domanda di condono, se non a costo di una inammissibile forzatura del dato letterale;



che, invero, secondo il rimettente, il momento in cui il procedimento di sanatoria si perfeziona non potrebbe farsi coincidere che col rilascio del permesso di costruire, ovvero (nella ricorrenza delle condizioni previste dal comma 37 dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003) con la formazione tacita del titolo abilitativo;

che, secondo il rimettente, valorizzare, assumendole come termine di riferimento, le tariffe vigenti nel momento del rilascio del titolo (o della sua formazione tacita) sarebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. che, nelle materie di legislazione concorrente, attribuisce la potestà legislativa alle Regioni, riservando allo Stato la determinazione dei principi fondamentali, tra i quali va annoverato quello, dettato dalla legislazione speciale sul condono edilizio, in base al quale la misura del contributo è conforme alle disposizioni vigenti all'entrata in vigore delle leggi di settore via via emanate;

che la normativa regionale contrasterebbe, altresì, con l'art. 97 Cost., in quanto, nelle fattispecie di condono di abusi edilizi, soggette a disciplina uniforme quanto alla data-limite stabilita per la commissione dell'abuso e per la presentazione della domanda di condono, non apparirebbe conforme ai principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione lasciare che, nei singoli casi, l'entità degli oneri dipenda da due variabili quali la scelta dei tempi nell'aggiornamento delle tariffe e la tempestività nella evasione delle pratiche di condono;

che, inoltre, essa contrasterebbe anche con i principi di certezza e di affidamento, immanenti nell'ordinamento nazionale e comunitario, anch'essi riconducibili all'art. 97 Cost., secondo cui il privato deve essere posto in grado di conoscere anticipatamente a quali oneri, esborsi e conseguenze sia esposta la propria azione, anche laddove gli sia offerta la possibilità di riparare abusi edilizi con una autodenuncia;

che, infine, la normativa impugnata contrasterebbe anche con l'art. 3 Cost., in quanto non sarebbe conforme al principio di uguaglianza che abusi edilizi suscettibili di sanatoria, uguali per natura e data di compimento, fossero assoggettati ad oneri di diverso importo in applicazione delle tariffe vigenti nei diversi momenti di conclusione dei singoli procedimenti;

che è intervenuta nel giudizio di costituzionalità la Regione Lombardia, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e, in subordine, infondata;

che, quanto all'inammissibilità, la difesa della Regione ha affermato, innanzitutto, che l'ordinanza di rimesione non sarebbe sufficientemente motivata in riferimento alla rilevanza della questione, con riferimento alla data di entrata in vigore della normativa regionale e all'incidenza sulla normativa della sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 2004;

che, in secondo luogo, secondo la Regione, il rimettente richiederebbe alla Corte costituzionale un intervento manipolativo, a rime non obbligate, che appartiene alla discrezionalità del legislatore, dato che la determinazione degli oneri di urbanizzazione e il contributo sul costo di costruzione potrebbero astrattamente essere ancorati a momenti diversi;

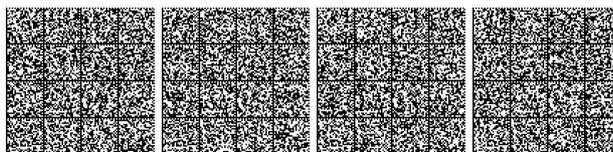
che, nel merito, quanto alla censura relativa alla violazione dell'art. 117 Cost., secondo la Regione non esisterebbero principi desumibili dalla legge statale con cui la legge regionale si ponga in contrasto, dato che la regola relativa alle modalità di determinazione del contributo di costruzione non rientrerebbe tra le scelte di principio rimesse al legislatore statale;

che, inoltre, la giurisprudenza sul condono di cui alla legge n. 47 del 1985 non sarebbe pacifica, per cui neppure nella legislazione statale sarebbe presente il principio, indicato dal rimettente come violato dalla norma censurata, in base al quale i contributi di costruzione debbono essere determinati con riferimento alle tariffe vigenti al momento di presentazione della domanda e non a quelle vigenti al momento del rilascio del titolo abilitativi;

che, quanto alle censure relative agli artt. 3 e 97 Cost., la questione avrebbe ad oggetto la denuncia di meri inconvenienti di fatto, irrilevanti ai fini dello scrutinio di costituzionalità;

che, d'altra parte, secondo la Regione, laddove venisse accolta la questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice *a quo*, si garantirebbe ai soggetti che richiedono il titolo abilitativo in sanatoria un trattamento più favorevole rispetto a quelli che chiedono il permesso di costruire in via ordinaria, per i quali l'art. 16 del d.P.R. n. 380 del 2001 prevede che le quote di contributo relative agli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione siano determinate al momento del rilascio del permesso di costruire.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia dubita, con riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 6, della legge della Regione Lombardia 3 novembre 2004, n. 31 (Disposizioni regionali in materia di illeciti edilizi), laddove stabilisce che gli oneri di urbanizzazione e il contributo sul costo di costruzione dovuti ai fini della sanatoria sono determinati applicando le tariffe vigenti all'atto del perfezionamento del procedimento di sanatoria, anziché al momento di entrata in vigore del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326;



che, quanto alla censura relativa all'art. 117, terzo comma, Cost., il rimettente, nel denunciare la lesione della competenza legislativa statale concorrente, omette di indicare quale, a suo giudizio, tra i diversi ambiti materiali ivi elencati, sia quello asseritamente inciso dalla normativa regionale, in tal modo, inammissibilmente, ponendo a carico di questa Corte il compito di individuare le ragioni dell'affermata violazione;

che, in ogni caso, il rimettente ricava il principio fondamentale della legislazione statale violato dalla norma regionale — quello in base al quale gli oneri di concessione debbano essere determinati con riferimento alle tariffe vigenti alla data di entrata in vigore della legge di sanatoria — dal combinato disposto dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e dell'art. 37 della legge n. 47 del 1985, sulla base di un orientamento interpretativo non consolidato nella giurisprudenza amministrativa e, in tal modo, chiede alla Corte di avallare un'interpretazione della normativa statale, così evidenziando un uso improprio dell'incidente di costituzionalità, il che determina — per costante giurisprudenza della Corte — l'inammissibilità della questione (*ex plurimis*, ordinanze n. 320 del 2009, n. 422 del 2008, n. 361 del 2007);

che, quanto alle censure relative agli artt. 3 e 97 Cost., il criterio delle tariffe vigenti al momento dell'entrata in vigore delle leggi di sanatoria di volta in volta promulgate dal legislatore statale ai fini della determinazione della misura del contributo è ben lungi dall'essere l'unica regolamentazione conforme alla Costituzione, ma rappresenta solo una delle diverse soluzioni astrattamente possibili;

che, invero, gli oneri di concessione potrebbero, in teoria, essere ancorati alle tariffe vigenti, alternativamente, al momento in cui l'abuso è iniziato, al momento in cui l'immobile abusivo è completato, al momento dell'entrata in vigore della normativa statale sul condono, al momento dell'entrata in vigore della normativa regionale sul condono, al momento in cui è stata effettuata la richiesta di condono o, infine, al momento del perfezionamento del procedimento di sanatoria;

che, in tale contesto di pluralità di soluzioni, la scelta del legislatore regionale di privilegiare l'interesse pubblico all'adeguatezza della contribuzione ai costi reali da sostenere rispetto a quello, ad esso antitetico, del cittadino alla sua piena previsione dei costi al momento della formazione del consenso — ugualmente meritevole di protezione — sembra essere il frutto di una scelta discrezionale implicante un bilanciamento di interessi che può solo essere effettuato dal legislatore;

che, pertanto, stante il carattere manipolativo dell'intervento richiesto, in una materia necessariamente riservata, per la pluralità delle soluzioni possibili, alla discrezionalità del legislatore (*cf.*, in tal senso, ordinanze nn. 287 e 203 del 2009, n. 177 del 2008), la questione si presenta inammissibile anche con riferimento ai predetti parametri.

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 della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 6, della legge della Regione Lombardia 3 novembre 2004, n. 31 (Disposizioni regionali in materia di illeciti edilizi), sollevata, con riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2010.

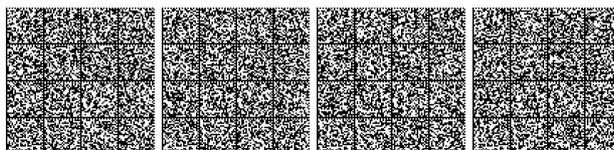
Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 17 marzo 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 106

Sentenza 10 - 17 marzo 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Avvocato e procuratore - Praticanti avvocati ammessi al patrocinio davanti ai tribunali del distretto nel quale è compreso l'ordine circondariale che ha la tenuta del relativo registro, limitatamente ai procedimenti già rientranti nelle competenze del pretore - Possibilità per i detti praticanti di essere nominati, in sede penale, difensori d'ufficio davanti ai medesimi tribunali e negli stessi limiti - Incidenza sull'effettività della difesa d'ufficio, attesa la differente capacità professionale e processuale del praticante e dell'avvocato iscritto all'albo - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Assorbimento delle questioni ulteriori.

- R.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, art. 8, comma secondo, ultimo periodo, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, come modificato dall'art. 1 della legge 24 luglio 1985, n. 406, dall'art. 10 della legge 27 giugno 1988, n. 242 e dall'art. 246 del d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51.
- Costituzione, art. 24, secondo comma; (artt. 3, 23, terzo comma, e 97).

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

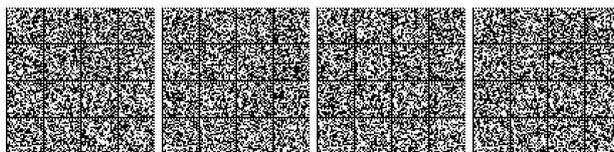
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, secondo comma, secondo periodo, del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, e successivamente modificato dall'art. 1 della legge 24 luglio 1985, n. 406 (Modifiche alla disciplina del patrocinio davanti al pretore), dall'art. 10 della legge 27 giugno 1988, n. 242 (Modifiche alla disciplina degli esami di procuratore legale) e dall'art. 246 del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51 (Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado), promosso dal Tribunale di Santa Maria Capua Vetere nel procedimento vertente tra R. G. e il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Santa Maria Capua Vetere con ordinanza del 24 marzo 2009, iscritta al n. 259 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, 1^a serie speciale, dell'anno 2009.

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

Udito nella camera di consiglio del 10 febbraio 2010 il giudice relatore Luigi Mazzella.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza n. 259 del 24 marzo 2009, emessa nel corso del giudizio promosso da R.G., praticante avvocato, nei confronti del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Santa Maria Capua Vetere, al fine di ottenere la disapplicazione del provvedimento di reiezione della sua domanda di iscrizione nell'elenco dei difensori d'ufficio, il locale Tribunale ha sollevato questione di legittimità costituzionale — in relazione agli artt. 3, 24, secondo e terzo comma, nonché 97 Cost. — dell'art. 8, secondo comma, ultimo periodo del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934,



n. 36, e come modificato dall'art. 1 della legge 24 luglio 1985, n. 406 (Modifiche alla disciplina del patrocinio davanti al pretore), dall'art. 10 della legge 27 giugno 1988, n. 242 (Modifiche alla disciplina degli esami di procuratore legale) e dall'art. 246 del d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51 (Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado) — nella parte in cui stabilisce che, dopo un anno dalla iscrizione al registro speciale tenuto dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati e dei procuratori presso il tribunale nel cui circondario hanno la residenza, i praticanti procuratori «... sono ammessi, per un periodo non superiore a sei anni, ad esercitare il patrocinio davanti ai tribunali del distretto nel quale è compreso l'ordine circondariale che ha la tenuta del registro suddetto, limitatamente ai procedimenti che, in base alle norme vigenti anteriormente alla data di efficacia del decreto legislativo di attuazione della legge 16 luglio 1997, n. 254 (Delega al Governo per l'istituzione del giudice unico di primo grado), rientravano nelle competenze del pretore». «Davanti ai medesimi tribunali e negli stessi limiti, in sede penale, essi [i praticanti avvocati] possono essere nominati difensori d'ufficio, esercitare le funzioni di pubblico ministero e proporre dichiarazione di impugnazione sia come difensori sia come rappresentanti del pubblico ministero».

Ad avviso del rimettente, quest'ultima previsione, viola l'art. 24, secondo comma, Cost. poiché impone al soggetto indagato, o imputato, di subire la nomina di un difensore dotato di una professionalità inferiore rispetto a quella di cui godono coloro che hanno completato l'iter di abilitazione all'esercizio della professione forense.

La norma impugnata contrasterebbe inoltre con il combinato disposto degli artt. 3 e 24, terzo comma, Cost., poiché la parte assistita da un praticante avvocato nominato difensore d'ufficio non può godere del patrocinio a spese dello Stato, in quanto gli artt. 80 e 81 del d.P.R. 30 maggio 2001, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia) condizionano tale beneficio alla iscrizione degli avvocati negli elenchi speciali ivi previsti.

Secondo il giudice *a quo*, risulterebbe altresì violato l'art. 97 Cost., in quanto le limitazioni imposte dalla legge al patrocinio da parte dei praticanti impediscono una razionale organizzazione e gestione dell'ufficio centralizzato competente in ordine alle richieste di nomina di difensori d'ufficio provenienti dalle autorità giudiziarie e di polizia.

2. — È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha eccepito l'inammissibilità o l'infondatezza delle questioni, rilevando che la difesa d'ufficio, affidata ai praticanti avvocati in sede penale, è rigorosamente limitata ai reati minori, quelli, cioè che, in base alle norme previgenti alla data di efficacia del decreto legislativo di attuazione della legge 16 luglio 1997, n. 254, rientravano nella competenza del Pretore.

A giudizio dell'interventore la questione è altresì infondata poiché la scelta limitativa così operata rientra nella discrezionalità legislativa e, in quanto collegata alla differenza di *status* del praticante, si basa su una valutazione non irragionevole, né arbitraria (ordinanza n. 163 del 2002).

Altrettanto infondata — secondo la difesa dello Stato — è la presunta violazione dell'art. 97 Cost., atteso che la disposizione sulla difesa d'ufficio da parte dei praticanti avvocati non è norma di organizzazione dei pubblici uffici.

Considerato in diritto

1. — La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di S. Maria Capua Vetere investe la norma che consente ai praticanti avvocati, dopo un anno dalla iscrizione nell'apposito registro speciale tenuto dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati, di essere nominati — in sede penale — difensori d'ufficio, nonché di svolgere le funzioni di pubblico ministero e di proporre dichiarazione di impugnazione sia come difensori, sia come rappresentanti del pubblico ministero, davanti ai tribunali del distretto nel quale è compreso l'Ordine circondariale che ha la tenuta del predetto registro e limitatamente ai procedimenti che, in base alle norme vigenti sino alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51, di attuazione della legge 16 luglio 1997, n. 254 (Delega al Governo per l'istituzione del giudice unico di primo grado), rientravano nelle competenze del pretore.

Questa disciplina è dettata dall'art. 8, secondo comma, del regio decreto-legge 27 novembre, 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, e ulteriormente modificato dall'art. 1 della legge 24 luglio 1985, n. 406 (Modifiche alla disciplina del patrocinio davanti al pretore), dall'art. 10 della legge 27 giugno 1988, n. 242 (Modifiche alla disciplina degli esami di procuratore legale), e dall'art. 246 del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51 (Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado), ai sensi del quale i praticanti procuratori, dopo un anno dalla iscrizione nel registro speciale [...], sono ammessi, per un periodo non superiore a sei anni, ad esercitare il patrocinio davanti ai tribunali del distretto nel quale è compreso l'Ordine circondariale che ha la tenuta del registro suddetto, limitatamente ai procedimenti che, in base alle norme vigenti anteriormente alla data di efficacia del decreto legislativo di attuazione della legge 16 luglio 1997, n. 254, rientravano nelle competenze del pretore.



L'ultimo periodo della impugnata norma precisa che «Davanti ai medesimi tribunali e negli stessi limiti, in sede penale, essi [i praticanti avvocati] possono essere nominati difensori d'ufficio, esercitare le funzioni di pubblico ministero e proporre dichiarazione di impugnazione sia come difensori sia come rappresentanti del pubblico ministero».

Ad avviso del rimettente, quest'ultima disposizione viola anzitutto l'art. 24, secondo comma, Cost. poiché impone al soggetto indagato, o imputato, di subire la nomina di un difensore d'ufficio dotato di una professionalità non ancora compiuta rispetto a quella di cui godono gli avvocati, dopo aver percorso l'intero *iter* di abilitazione all'esercizio della professione.

La norma impugnata contrasterebbe inoltre con il combinato disposto degli artt. 3 e 24, terzo comma, Cost., poiché la parte assistita da un praticante non può di fatto usufruire del patrocinio a spese dello Stato — al quale sia stato preventivamente ammesso — in quanto gli artt. 80 e 81 del d.P.R. 30 maggio 2001, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), sostituiti dagli artt. 1 e 2 della legge 24 febbraio 2005, n. 25 (Modifiche al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115), limitano espressamente il beneficio esclusivamente agli avvocati iscritti nell'albo da almeno due anni e nell'elenco speciale previsto da queste ultime norme.

Secondo il rimettente risulterebbe altresì violato l'art. 97 Cost., in quanto le limitazioni imposte dalla legge al patrocinio da parte dei praticanti impediscono una razionale organizzazione e gestione dell'ufficio centralizzato competente in ordine alle richieste di nomina di difensori d'ufficio provenienti dalle autorità giudiziarie e di polizia.

2. — La questione, sollevata in riferimento all'art. 24, secondo comma, Cost., è fondata.

Va premesso che essa non può dirsi risolta dalla sentenza n. 5 del 1999. Con tale pronuncia questa Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della prima parte del secondo comma dell'art. 8, ritenendo che la libera facoltà di affidare al praticante il patrocinio, nell'ambito delle materie di sua competenza, si fonda sulla consapevolezza, da parte del mandante, della qualifica di praticante del suo patrocinatore. L'accettazione della stessa esclude la violazione dell'art. 24, secondo comma, Cost.

Nell'occasione, la Corte ha escluso anche il contrasto con l'art. 33, quinto comma, Cost., ritenendo che la mera attività di patrocinio consentita al praticante, soggetta al controllo dell'ordine professionale, non elude la regola dell'esame di Stato, requisito necessario per l'abilitazione all'esercizio dell'attività professionale pleno iure.

Diversa è la fattispecie contemplata nell'ultimo periodo del secondo comma dell'art. 8, il quale fa riferimento alla possibilità di nomina del praticante come difensore d'ufficio. In questa circostanza all'indagato o all'imputato potrebbe essere assegnato, senza il concorso della sua volontà, un difensore che non ha percorso l'intero *iter* abilitativo alla professione. Inoltre, nel caso di nomina a favore dell'irreperibile, sarebbe esclusa ogni possibilità di porre rimedio all'inconveniente denunciato, mediante la sostituzione con un difensore di fiducia.

In questi termini, la questione attiene alla garanzia dell'effettività della difesa d'ufficio.

Deve ancora rilevarsi che la differenza tra il praticante e l'avvocato iscritto all'albo si apprezza non solo sotto il profilo — prospettato dal giudice rimettente — della capacità professionale (che, nel caso del praticante, è in corso di maturazione, il che giustifica la provvisorietà dell'abilitazione al patrocinio), ma anche sotto l'aspetto della capacità processuale, intesa come legittimazione ad esercitare, in tutto o in parte, i diritti e le facoltà proprie della funzione defensionale.

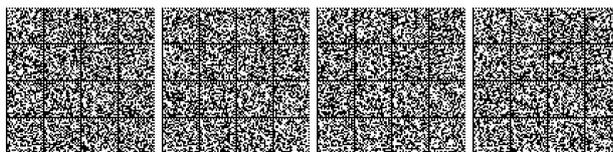
In primo luogo, il praticante iscritto nel registro, pur essendo abilitato a proporre dichiarazione di impugnazione, non può partecipare all'eventuale giudizio di gravame.

Il praticante si trova, inoltre, nell'impossibilità di esercitare attività difensiva davanti al tribunale in composizione collegiale, competente in caso di richiesta di riesame nei giudizi cautelari.

Né potrebbe costituire argomento contrario la possibilità, per il praticante avvocato, di essere nominato difensore di fiducia: un conto è che tali limiti di competenza professionale e di capacità processuale siano liberamente accettati dall'imputato, altro è che essi siano imposti in sede di nomina del difensore d'ufficio.

3. — Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, secondo comma, ultimo periodo, del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore) — convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, come modificato dall'art. 1 della legge 24 luglio 1985, n. 406 (Modifiche alla disciplina del patrocinio davanti al pretore), dall'art. 10 della legge 27 giugno 1988, n. 242 (Modifiche alla disciplina degli esami di procuratore legale), e dall'art. 246 del d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51 (Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado) — nella parte in cui prevede che i praticanti avvocati possono essere nominati difensori d'ufficio.

Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 24, terzo comma, e 97 Cost., restano assorbite.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, secondo comma, ultimo periodo, del regio decreto-legge 27 novembre, 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore) — convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, come modificato dall'art. 1 della legge 24 luglio 1985, n. 406 (Modifiche alla disciplina del patrocinio davanti al pretore), dall'art. 10 della legge 27 giugno 1988, n. 242 (Modifiche alla disciplina degli esami di procuratore legale), e dall'art. 246 del d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51 (Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado) — nella parte in cui prevede che i praticanti avvocati possono essere nominati difensori d'ufficio.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 17 marzo 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0264

N. 107

Ordinanza 18 - 18 marzo 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Intervento in giudizio di soggetti non titolari di potestà legislativa - Inammissibilità.

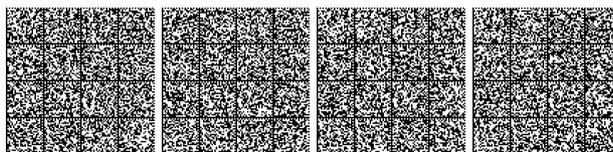
- D.l. 5 marzo 2010, n. 29, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 48, 72, quarto comma, 77, secondo comma, 102, 104, 111 e 122, primo comma; legge della Regione Lazio 13 gennaio 2005, n. 2; legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 32, 35 e 40; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 21.

Elezioni - Elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario - Decreto-legge recante interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione - Ricorso della Regione Lazio - Istanza cautelare di sospensione dell'efficacia delle impugnate disposizioni - Eccezione di inammissibilità dell'istanza, sollevata dalla difesa erariale, per asserita carenza del potere, in capo alla Giunta della Regione Lazio, siccome dimissionaria, di promuovere il giudizio di costituzionalità - Reiezione.

- D.l. 5 marzo 2010, n. 29, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 48, 72, quarto comma, 77, secondo comma, 102, 104, 111 e 122, primo comma; legge della Regione Lazio 13 gennaio 2005, n. 2; legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 32, 35 e 40; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 21.

Elezioni - Elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario - Decreto-legge recante interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione - Ricorso della Regione Lazio - Istanza cautelare di sospensione dell'efficacia delle impugnate disposizioni - Eccezione di inammissibilità dell'istanza, sollevata dalla difesa erariale, per asserita mancanza di tutela cautelare in caso di dedotta violazione delle competenze regionali - Reiezione.

- D.l. 5 marzo 2010, n. 29, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 48, 72, quarto comma, 77, secondo comma, 102, 104, 111 e 122, primo comma; legge della Regione Lazio 13 gennaio 2005, n. 2; legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 32, 35 e 40; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 21.



Elezioni - Elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario - Decreto-legge recante interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione - Ricorso della Regione Lazio - Istanza cautelare di sospensione dell'efficacia delle impugnate disposizioni - Mancanza del requisito del *periculum in mora* - Rigetto dell'istanza.

- D.l. 5 marzo 2010, n. 29, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 48, 72, quarto comma, 77, secondo comma, 102, 104, 111 e 122, primo comma; legge della Regione Lazio 13 gennaio 2005, n. 2; legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 32, 35 e 40; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 21.

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

sull'istanza di sospensione proposta nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 del decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29 (Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa alla disciplina di attuazione) promosso dalla Regione Lazio con ricorso notificato e depositato in cancelleria l'11 marzo 2010 ed iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2010.

Visti l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri nonché gli atti di intervento rispettivamente di Caravale Mario ed altri, del Movimento difesa del cittadino (MDC) ed altro e di Perugia Maria Cristina ed altro;

Udito nella Camera di consiglio del 18 marzo 2010 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

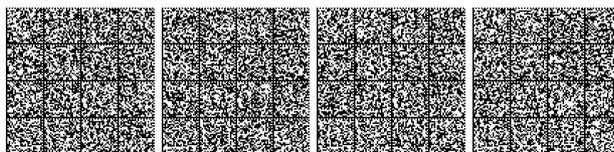
Uditi gli avvocati Vincenzo Cerulli Irelli per Caravale Mario ed altri, Gianluigi Pellegrino per il Movimento difesa del cittadino (MDC) ed altro, Luca Di Raimondo per Perugia Maria Cristina ed altro, Federico Sorrentino per la Regione Lazio e gli avvocati dello Stato Michele Dipace e Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ricorso depositato l'11 marzo 2010 (iscritto al r.r. n. 43 del 2010), la Regione Lazio ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 48, 72, quarto comma, 77, 102, 104, 111 e 122, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 del decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29 (Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 54 del 6 marzo 2010;

che la stessa Regione Lazio ha presentato, con il ricorso in epigrafe, istanza cautelare di sospensione dell'efficacia delle impugnate disposizioni, ai sensi dell'art. 35, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87;

che, al riguardo, la difesa regionale considera «evidente il grave ed irreparabile pregiudizio che deriverebbe all'interesse pubblico al regolare svolgimento delle elezioni regionali nel caso in cui le consultazioni del 28-29 marzo 2010 si svolgessero sulla base di norme suscettibili di declaratoria d'incostituzionalità»;

che la Regione Lazio ritiene di aver interesse a coltivare il ricorso non solo in quanto asseritamente lesivo della propria competenza a disciplinare, nel dettaglio, la materia delle elezioni regionali *ex art.* 122, primo comma, Cost., ma anche in quanto l'impugnato decreto-legge parrebbe concretamente volto ad interferire con le già indette elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale;



che con la sentenza n. 196 del 2003, invero, questa Corte avrebbe statuito che «la potestà legislativa in tema di elezione dei Consigli regionali spetta ormai alle Regioni» e che, in ossequio al principio di continuità, le disposizioni legislative dello Stato continuano a trovare applicazione nelle materie di competenza regionale sino a quando non saranno intervenute le disposizioni dettate dai legislatori regionali;

che, pertanto, resterebbe ferma la preclusione al legislatore statale di intervenire con disposizioni di dettaglio nelle materie di competenza concorrente;

che le previsioni di dettaglio poste da queste leggi non potrebbero essere modificate, a causa del sopravvenuto trasferimento della competenza legislativa alle Regioni, e non potrebbero neppure essere interpretate autenticamente, dal momento che tale tecnica è «un aspetto del potere di legiferare»;

che la Regione Lazio ha esercitato, con la legge 13 gennaio 2005, n. 2 (Disposizioni in materia di elezione del Presidente della Regione e del Consiglio e di ineleggibilità e di incompatibilità dei componenti della Giunta e del Consiglio regionale), la competenza attribuita dall'art. 122, primo comma, Cost., a seguito dell'adozione della legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione), che ha dettato i principi fondamentali in materia;

che l'art. 1 della citata legge regionale, stabilendo che «per quanto non espressamente previsto, sono recepite la legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale) e la legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario), e successive modificazioni e integrazioni», avrebbe posto in essere un rinvio recettizio, tale da rendere la disciplina in oggetto immune da successivi mutamenti normativi in ambito statale;

che, inoltre, secondo la difesa regionale, l'impugnato decreto-legge sarebbe privo della dichiarata portata interpretativa, essendo al contrario idoneo ad innovare le disposizioni di cui alla legge n. 108 del 1968, con conseguente e ancor più marcata lesione delle attribuzioni regionali vantate in materia;

che, secondo la Regione ricorrente, l'impugnato decreto-legge violerebbe, altresì, gli artt. 3, 24, 25, 48, 102, 104 e 111 Cost., avendo il legislatore statale posto in essere un esercizio abnorme della potestà di interpretazione autentica, al solo fine di interferire con giudizi pendenti in vista della riammissione di liste escluse dalla competizione elettorale, contravvenendo al principio di ragionevolezza, vulnerando la funzione giurisdizionale e le garanzie del giusto processo, e ledendo l'eguaglianza del voto;

che, infine, per la ricorrente il denunciato decreto-legge avrebbe violato gli artt. 72, quarto comma, e 77, secondo comma, Cost., dal momento che, per un verso, in materia elettorale sussisterebbe una riserva di assemblea tale da legittimare solo l'intervento di leggi formali e che, d'altro canto, a fronte della vigenza protratta da più di quarant'anni della legge asseritamente interpretata, difetterebbero i presupposti di straordinaria necessità e urgenza che soli legittimano il ricorso allo strumento del decreto-legge;

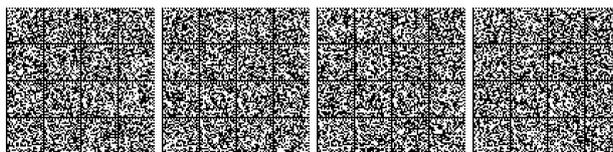
che si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che, «previo rigetto della domanda di sospensiva», il ricorso sia dichiarato «inammissibile o comunque infondato»;

che l'Avvocatura eccepisce, anzitutto, la carenza di legittimazione della Giunta regionale a proporre il ricorso, atteso che, ai sensi dell'art. 45 della legge della Regione Lazio 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo statuto della Regione Lazio), la «Giunta dimissionaria ai sensi dell'art. 19, comma 4, dell'articolo 43, comma 2, dell'art. 44, comma 1, resta in carica, presieduta dal Presidente della Regione ovvero dal Vicepresidente nei casi di rimozione, decadenza, impedimento permanente e morte del Presidente, limitatamente all'ordinaria amministrazione, fino alla proclamazione del Presidente della Regione neoeletto»;

che, prosegue l'Avvocatura, «a seguito delle dimissioni del Presidente della Regione, gli organi regionali sono entrati in *prorogatio*»;

che, per tale motivo, la Giunta dovrebbe limitarsi all'adozione di atti dovuti, ovvero imposti da circostanze straordinarie e urgenti, ma non potrebbe decidere di impugnare innanzi a questa Corte una legge ritenuta invasiva della propria competenza ai sensi dell'art. 127 Cost.;

che, nel merito, l'Avvocatura osserva che l'art. 122 Cost. attribuisce alle Regioni a statuto ordinario potestà legislativa concorrente «in materia elettorale», ma non «per tutta la materia elettorale»;



che, in particolare, ferma la potestà legislativa regionale sul «sistema di elezione», non avrebbe attinenza a tale competenza della Regione la disciplina del «procedimento elettorale»; che quest'ultima riguarderebbe, invece, «l'esercizio di funzioni amministrative statali chiaramente riconducibili all'ordinamento civile (modalità di sottoscrizione delle candidature, autenticazione delle firme) ed altre che riguardano i rimedi amministrativi e giurisdizionali delle decisioni di esclusione ed ammissioni di candidati e liste», con riferimento anche alla competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera l), su giurisdizione e norme processuali;

che le funzioni previste dagli artt. 8, 9 e 10 della legge n. 108 del 1968 sono assegnate ad «uffici composti da magistrati», considerati «organi straordinari del Ministero dell'interno al quale viene imputata la responsabilità per l'attività svolta, anche con funzione di indipendenza»;

che da ciò si dovrebbe dedurre il difetto di competenza di norme delle Regioni in materia;

che la disciplina del procedimento elettorale posta in essere dalla legislazione nazionale sarebbe «correlata» anche alla competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., ed avrebbe inoltre valore di principio fondamentale ai sensi dell'art. 122 Cost.;

che, sempre a parere dell'Avvocatura, non vi sarebbero dubbi sul carattere interpretativo delle disposizioni impugnate, e sulla conseguente «efficacia retroattiva» delle stesse;

che, in particolare, il decreto-legge oggetto di ricorso avrebbe inteso superare dubbi maturati anche in giurisprudenza sulle modalità di presentazione delle liste elettorali, con disposizioni destinate a valere non solo con riguardo alle attuali elezioni regionali, ma anche per le successive competizioni elettorali;

che, inoltre, l'Avvocatura rileva l'inammissibilità delle censure fondate sugli artt. 3, 24, 25, 48, 72, 77, 102, 104 e 111 Cost., in quanto estranee al riparto delle competenze normative tra Stato e Regioni;

che, con specifico riguardo all'istanza di sospensione, l'Avvocatura ne deduce l'inammissibilità, poiché le ragioni che, ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87, consentono di sospendere l'efficacia dell'atto avente forza di legge non concernono le competenze regionali, sicché, «in via di principio, una legge dello Stato potrebbe essere anche tacciata di incostituzionalità perché invasiva di competenze legislative regionali, ma non può arrecare un pregiudizio irreparabile a tale interesse pubblico generale o all'ordinamento giuridico della Repubblica o un pregiudizio grave per i diritti del cittadino»;

che, nel caso di specie, la Regione ricorrente non avrebbe neppure motivato in ordine alla sussistenza di un pericolo di danno irreparabile;

che, inoltre, la Regione non avrebbe alcun «interesse qualificato» ad intromettersi nel procedimento di presentazione delle liste elettorali;

che, infine, l'eventuale misura sospensiva avrebbe carattere «sproporzionato», poiché sortirebbe l'effetto di incidere sull'«ordinato svolgimento» non solo delle elezioni nella Regione Lazio, ma «in tutto il Paese»;

che, pertanto, l'Avvocatura conclude chiedendo che tale istanza sia dichiarata inammissibile, o infondata;

che hanno spiegato intervento nel presente giudizio il sig. Mario Caravale e altri cittadini i quali hanno chiesto l'accoglimento del ricorso proposto dalla Regione Lazio, previa adozione della misura cautelare sospensiva;

che, in ordine alla ammissibilità del proprio intervento, gli intervenienti rilevano come, a differenza delle altre ipotesi esaminate in passato dalla Corte, nel caso in esame si tratti di cittadini elettori che chiedono di prendere parte ad un giudizio di legittimità costituzionale di una legge elettorale;

che la peculiarità della posizione del cittadino elettore nell'ordinamento sarebbe dimostrata dal riconoscimento dell'azione popolare estesa a tutti gli elettori dell'ente della cui elezione si tratta e dalla deroga alle regole generali in tema di accesso al giudizio giustificata dal fatto che viene in considerazione «il più rilevante diritto politico»;

che sono altresì intervenuti, con separati atti, i signori Perugia Maria Cristina e Mastroillo Riccardo, nonché il Movimento difesa del cittadino (MDC) e il sig. Antonio Longo, a propria volta aderendo alle censure della Regione ricorrente;

che con ordinanza allegata, di cui si è data lettura in occasione della camera di consiglio del 18 marzo 2010, fissata per discutere l'istanza di sospensione, tutti tali interventi sono stati dichiarati inammissibili;

che le parti hanno discusso l'istanza di sospensiva nella camera di consiglio sopra indicata.



Considerato che viene in esame l'istanza di sospensione proposta dalla Regione ricorrente ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1987, n. 53, e dell'art. 21 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

che, in via preliminare, va rilevata l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità proposta dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui la Giunta della Regione Lazio, in quanto dimissionaria, ai sensi dell'art. 45, comma 6, dello statuto approvato con la legge regionale 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio), non avrebbe il potere di promuovere il presente giudizio, in quanto tale atto eccede dall'ordinaria amministrazione cui essa dovrebbe limitarsi in virtù di detta previsione statutaria;

che, infatti, il potere di sollevare questione di legittimità costituzionale in via principale è assegnato alla Regione direttamente dall'art. 127, secondo comma, della Costituzione, entro un termine perentorio, la cui osservanza implica che la Regione stessa sia nelle condizioni di poterlo rispettare senza soluzione di continuità;

che, in un caso analogo, concernente i poteri del Governo della Repubblica dimissionario, questa Corte ha già affermato che «l'urgenza determinata dalla perentorietà del termine» rende incontrovertibile che la deliberazione di promuovere questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 Cost., adottata a tutela di un obiettivo interesse generale, rientra tra gli atti assumibili dal Governo stesso (sentenza n. 119 del 1966);

che, pertanto, il ricorso risulta, sotto tale profilo, ammissibile;

che, contrariamente a quanto eccepito dall'Avvocatura dello Stato, il testo stesso dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953, nella parte in cui rinvia all'art. 32 della medesima legge, rende palese che la Regione può proporre istanza cautelare, ove ritenga che ne sussistano i presupposti;

che, in conformità ai principi generali che disciplinano la tutela in via d'urgenza, il provvedimento previsto dall'art. 40 di tale ultima legge può essere adottato se vi sia concomitanza di due requisiti, ovvero il *fumus boni iuris* ed il *periculum in mora*;

che il difetto di uno soltanto di essi comporta il rigetto dell'istanza;

che nella specie non ricorre il presupposto del *periculum in mora* nei termini di cui all'art. 35 della legge n. 87 del 1953;

che, infatti, anche in ragione del carattere sommario che connota di regola il procedimento cautelare, l'eventuale sospensione dell'efficacia del decreto-legge impugnato non potrebbe rimuovere in via definitiva la condizione di precarietà che caratterizza l'imminente competizione elettorale, in ragione della vigenza di un decreto-legge non ancora convertito ed al momento già oggetto di ulteriore ricorso in via principale dinanzi a questa Corte;

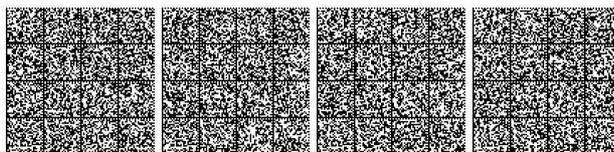
che, in particolare, tale condizione — in sé suscettibile di generare gravi incertezze che si potrebbero ripercuotere sull'esercizio di diritti politici fondamentali e sull'esito stesso delle elezioni — permanerebbe con identica gravità, ove fosse accolta la domanda cautelare;

che, infatti, ben potrebbe verificarsi che il giudizio costituzionale si concluda definitivamente con una pronuncia di non fondatezza, ovvero di inammissibilità;

che, in tal caso, la sospensione dell'efficacia del decreto-legge impugnato potrebbe produrre un danno analogo, per qualità ed intensità, ai diritti e agli interessi implicati dallo svolgimento delle elezioni, che deriverebbe, in senso uguale e contrario, dall'applicazione delle disposizioni censurate;

che nella fattispecie non è possibile affermare che sia prevalente il danno derivante dal perdurare dell'efficacia del decreto-legge censurato;

che la carenza di *periculum in mora*, per le ragioni e nei sensi appena indicati, comporta il rigetto della domanda di sospensione.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Rigetta la domanda di sospensione dell'efficacia del decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29 (Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa alla disciplina di attuazione), proposta dalla Regione Lazio, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 marzo 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 18 marzo 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

ALLEGATO

ORDINANZA

Rilevato che nel presente giudizio in via principale di legittimità costituzionale sono intervenuti i signori Mario Caravale, Massimo Brutti, Gaetano Azzariti, Vincenzo Cannizzaro, Cesare Pinelli, Luigi Capogrossi, Paolo Urbani, Fabrizio Luciani, Maria Athena Lorizio, Andrea Cocco, Angelo Marinelli, Luca Benigni, Gualtiero Filippi, Carla Mutarelli, Marco Mattei, Antonio Olivieri, Emiliano Fatello, Fabio Salamida, Federica Giglio, Manuela Rizzi, Silvano Saccares e Rosa Lupo, aderendo alle censure prospettate dalla Regione Lazio e chiedendo di partecipare alla discussione relativa all'istanza di sospensione avanzata dalla ricorrente;

che analogamente e nell'immediata prossimità della camera di consiglio fissata per la discussione dell'istanza di sospensiva, sono intervenuti con separati atti i signori Maria Cristina Perugia insieme con Riccardo Mastrorillo e il Movimento difesa del cittadino, in persona del rappresentante legale *pro tempore* sig. Antonio Longo, chiedendo anche essi che tale intervento sia ritenuto ammissibile;

che, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando per i soggetti privi di tale potestà i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale (sentenze n. 254 del 2009, n. 233 del 2009, n. 405 e n. 51 del 2008; n. 265, n. 129, n. 116, n. 103, n. 80, n. 59 e n. 51 del 2006; n. 469, n. 383, n. 336 e n. 150 del 2005);

che lo svolgimento e le contingenze di altri giudizi, anche in corso, non rileva ai fini che qui interessa;

che gli interventi sono pertanto inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibili gli interventi dei signori Mario Caravale, Massimo Brutti, Gaetano Azzariti, Vincenzo Cannizzaro, Cesare Pinelli, Luigi Capogrossi, Paolo Urbani, Fabrizio Luciani, Maria Athena Lorizio, Andrea Cocco, Angelo Marinelli, Luca Benigni, Gualtiero Filippi, Carla Mutarelli, Marco Mattei, Antonio Olivieri, Emiliano Fatello, Fabio Salamida, Federica Giglio, Manuela Rizzi, Silvano Saccares e Rosa Lupo, e di Maria Cristina Perugia e Riccardo Mastrorillo, nonché del Movimento difesa del cittadino.

Il Presidente: AMIRANTE

10C0265



N. 108

Sentenza 10 - 19 marzo 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Chiusura delle gestioni liquidatorie delle sopresse USL e subentro delle ASL nei rapporti giuridici pregressi facenti capo alle USL - Mancanza della garanzia della separazione tra la gestione delle passività anteriori al 31 dicembre 1994 risalenti alle USL e le attività direttamente imputabili alle ASL - Contrasto con la normativa statale (art. 6, comma 1, legge n. 724/1994), costituente principio fondamentale nella materia «tutela della salute» - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 26 ottobre 2006, n. 19, art. 15, comma 2.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, art. 5, numero 16; legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 6, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

Giudici: 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. 15, comma 2, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia del 26 ottobre 2006, n. 19 (Disposizioni in materia di salute umana e sanità veterinaria e altre disposizioni per il settore sanitario e sociale, nonché in materia di personale), promosso dalla Corte d'appello di Trieste nel procedimento vertente tra C. T. e l'Azienda Ospedaliera «Santa Maria della Misericordia» con ordinanza del 1° settembre 2009, iscritta al n. 262 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, 1^a serie speciale, dell'anno 2009;

Visto l'atto di intervento della Regione Friuli-Venezia Giulia;

Udito nella camera di consiglio del 10 febbraio 2010 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

Ritenuto in fatto

1. — La Corte d'appello di Trieste, sezione II civile, con ordinanza depositata il 1° settembre 2009 ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 2, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 26 ottobre 2006, n. 19 (Disposizioni in materia di salute umana e sanità veterinaria e altre disposizioni per il settore sanitario e sociale, nonché in materia di personale), in riferimento all'art. 117, comma terzo, della Costituzione e all'art. 5, numero 16, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

La questione è stata sollevata nel corso di un giudizio civile in grado di appello, promosso dalla signora C. T. avverso l'Azienda Ospedaliera «Santa Maria della Misericordia» di Udine (poi, Azienda Ospedaliera Universitaria di Udine «Santa Maria della Misericordia»), per chiedere il risarcimento dei danni asseritamente subiti a seguito dell'intervento chirurgico effettuato presso la struttura ospedaliera, in data 21 agosto 1992.



1.1. — Il rimettente – dopo aver sinteticamente riassunto gli atti di causa del giudizio di primo grado dinanzi al Tribunale di Udine, conclusosi con la sentenza del 18-29 maggio 2006, n. 661, con la quale il giudice adito ha dichiarato il difetto di legittimazione passiva della Azienda Ospedaliera convenuta, compensando tra le parti le spese di lite – rileva che, con atto di citazione notificato il 18 maggio del 2007, C. T. ha proposto appello avverso tale sentenza, lamentando l'erroneità della predetta statuizione, in particolare facendo riferimento all'entrata in vigore dell'art. 15 della legge regionale Friuli-Venezia Giulia 26 ottobre 2006, n. 19 (emanata dopo il deposito della sentenza del Tribunale di Udine).

Tale norma regionale stabilisce che: «Dopo il comma 1 dell'art. 4 della legge regionale n. 21/2001, è inserito il seguente: “1-bis. Successivamente alla chiusura delle gestioni liquidatorie delle sopresse unità sanitarie locali, ogni e qualsiasi spesa accertata o riconosciuta, anche in giudizio, per debiti oneri e risarcimento danni relativa a tali gestioni fa carico ai bilanci delle aziende sanitarie regionali subentrate alle unità sanitarie locali sopresse ed è esclusa ogni legittimazione passiva, sostanziale e processuale dell'amministrazione regionale, stante la diretta ed esclusiva responsabilità delle aziende sanitarie regionali per le passività delle gestioni liquidatorie».

Ricorda, quindi, la Corte rimettente come l'intervento a seguito del quale l'appellante afferma di aver riportato danni risale ad un periodo antecedente all'emanazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), – decreto, antecedente alla costituzione delle Aziende sanitarie locali (ASL) e delle Aziende Ospedaliere, che ha soppresso le Unità sanitarie locali (USL) – e rileva, altresì, come l'atto di citazione di primo grado sia stato notificato all'Azienda Ospedaliera dopo che la delibera della Giunta regionale del 13 dicembre 2002, n. 4319, aveva decretato la chiusura delle gestioni liquidatorie, a decorrere dalla data del 31 dicembre dello stesso anno.

1.2. — Tutto ciò premesso, poichè la questione di legittimità costituzionale del citato art. 15, comma 2, appare al rimettente rilevante e non manifestamente infondata per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. e con l'art. 5 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, lo stesso ritiene di sollevarla d'ufficio.

Infatti, secondo la Corte d'appello di Trieste, il carattere risarcitorio del giudizio rende rilevante, ai fini della decisione, la risoluzione della questione preliminare sulla legittimazione passiva del convenuto nel processo di primo grado, poichè – in caso di eventuale accoglimento della domanda di risarcimento danni, secondo quanto disposto dalla norma censurata – la responsabilità patrimoniale per i fatti di causa si collocherebbe in capo alle aziende sanitarie di nuova istituzione, che hanno preso il posto delle sopresse unità sanitarie locali, e non in capo alla Regione.

1.3. — Per quanto, poi, concerne la non manifesta infondatezza, il rimettente ricorda che questa Corte si è già occupata della questione di legittimità costituzionale di altre norme regionali analoghe alla presente.

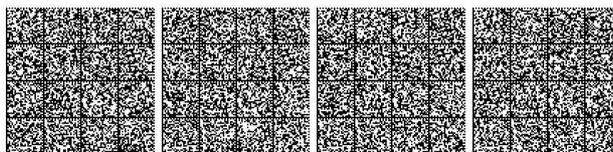
Innanzitutto, con la sentenza n. 89 del 2000, la Corte costituzionale ha affermato che «l'art. 6, comma primo, della legge 724/1994 – a norma del quale in nessun caso le Regioni possono far gravare, direttamente o indirettamente, sulle neocostituite Aziende Sanitarie i debiti facenti capo alle preesistenti USL – sebbene sia norma a contenuto specifico e dettagliato, costituisce principio fondamentale della legislazione nazionale, vincolante l'autonomia finanziaria regionale in materia sanitaria, in quanto inserito in un'azione complessiva a carattere generalizzato, volta a contenere il disavanzo pubblico mediante misure che, con specifico riferimento alla spesa sanitaria, incidono su tutti gli enti di autonomia a statuto speciale e ordinario».

Quindi, prosegue la rimettente, con le successive sentenze n. 437 del 2005 e n. 116 del 2007, la Corte costituzionale si è nuovamente occupata di questioni analoghe e, sulla base dello stesso principio stabilito nella precedente citata decisione, ha dichiarato, rispettivamente, costituzionalmente illegittimi gli artt. 1 e 2, comma primo, della legge della Regione Liguria 24 marzo 2000, n. 26 (Estinzione delle gestioni liquidatorie in campo sanitario costituite ai sensi dell'art. 2, comma 14, della legge 28 dicembre 1995, n. 549), e l'art. 22, commi 1 e 2, della legge della Regione Calabria 26 giugno 2003, n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza generale per l'anno 2003 – art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002).

A detta della Corte d'appello di Trieste, anche nel caso di specie, sussisterebbe il legittimo dubbio che la disposizione censurata – poichè non sembra assicurare la richiesta separazione tra la gestione liquidatoria delle passività risalenti alle USL (anteriori al 31 dicembre 1994) e le attività poste in essere direttamente dalle ASL, con conseguente mancata sottrazione alle Aziende del peso delle passività precedenti la loro istituzione – non sia conforme «ai principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute».

2. — Nel giudizio dinanzi alla Corte ha spiegato intervento il Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia, eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza della questione.

2.1. — Dopo aver sintetizzato i termini della questione e ricostruito il quadro normativo di riferimento, l'interveniente ricorda quella giurisprudenza costituzionale relativa a questioni analoghe, che avvalorerebbe la tesi dell'infondatezza della presente questione (in particolare la sentenza n. 89 del 2000).



Infatti, la Corte costituzionale, con la ricordata decisione, ha giudicato infondata la questione relativa a due norme della Regione Basilicata, le quali, «in modo del tutto simile all'art. 9, co. 2, 1. FVG 12/1994, prevedevano il subentro delle aziende sanitarie locali nei procedimenti amministrativi in corso e nei rapporti giuridici attivi e passivi già posti in essere dalle unità sanitarie locali preesistenti», negando il contrasto tra tali disposizioni e l'art. 6, comma 1, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), sulla base della considerazione che la Regione, comunque, aveva «previsto, proprio in attuazione dell'art. 6 della legge n. 724 del 1994, un regime speciale per tutti i rapporti di debito e di credito risultanti alla fine del 1994 e facenti capo alle sopresse unità sanitarie locali; regime che si concretizza non solo nella istituzione di una cosiddetta "gestione a stralcio" o liquidatoria, ma soprattutto nella separata rilevazione dei predetti rapporti nei capitoli di bilancio, la quale doveva appunto "garantire la non interferenza economico-finanziaria della pregressa gestione sulla gestione corrente della nuova Azienda sanitaria u.s.l."». Tutto ciò, in quanto obiettivo della riforma, secondo la difesa regionale, è quello di garantire alle nuove Aziende sanitarie bilanci non gravati da debiti pregressi.

Ora, sempre secondo la difesa della Regione Friuli-Venezia Giulia (che in proposito ricorda gli specifici interventi normativi al riguardo), questo obiettivo era ed è realizzabile sia attraverso la previsione dell'imputazione diretta di quei debiti alla Regione, sia attraverso la previsione di una posta di bilancio a stralcio che – ferma la legittimazione passiva delle singole aziende – non venga a farli concretamente gravare sui bilanci delle stesse a partire dall'intervento che ha riformato l'articolazione del sistema sanitario.

Il problema, quindi, non sarebbe e non è quello dell'illegittimità costituzionale della norma censurata, bensì quello della rispondenza o meno della soluzione adottata alla *ratio* della riforma statale nel senso evidenziato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 89 del 2000.

Pertanto, sempre secondo l'interveniente, l'elemento essenziale per decidere se la norma regionale denunciata debba essere o meno dichiarata incostituzionale, consisterebbe nel verificare se «i debiti accertati con la gestione liquidatoria facciano capo alla Regione, non rilevando il fatto che, "a regime", resti la responsabilità delle aziende sanitarie per i debiti non ancora accertati».

2.2. — Nell'atto di intervento si fa presente, altresì, che – sulla base di quanto disposto dall'art. 1, comma 144, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), il Servizio sanitario regionale è finanziato, in Friuli-Venezia Giulia, direttamente dalla Regione, contrariamente a quanto previsto in altre Regioni.

Di conseguenza, anche nel caso in cui il citato art. 6, comma 1, della legge n. 724 del 1994 intendesse escludere in assoluto e a tempo indeterminato la responsabilità delle Aziende sanitarie, «la differenza tra la norma impugnata e quella statale non implicherebbe un diverso centro di imputazione della spesa ma solo un diverso centro di imputazione giuridica della responsabilità. Infatti, in base alle norme di cui agli artt. 11 ss. l.r. 49/1996, ogni eventuale debito accertato successivamente alla chiusura delle gestioni liquidatorie graverà sempre, sia pure indirettamente, sulla finanza regionale.».

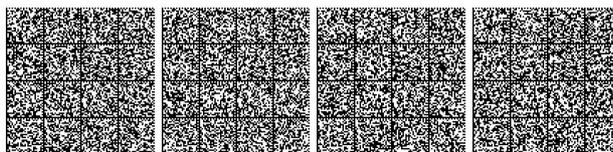
Sulla base di tali argomentazioni, la difesa regionale insiste per una declaratoria di infondatezza della presente questione, ricordando ancora che quanto previsto dall'art. 6, comma 1, della legge n. 724 del 1994 (è citata la sentenza n. 416 del 1995 della Corte costituzionale) «rappresenta un intervento eccezionale e temporaneo, in un quadro finanziario di emergenza, che va inserito in un'azione complessiva, a carattere generalizzato, volta a contenere il disavanzo pubblico, mediante misure che, con specifico riferimento alla spesa sanitaria, incidono su tutti gli enti di autonomia a statuto speciale e ordinario (sentenze nn. 222 del 1994 e 357 del 1993)» (così la sentenza n. 89 del 2000, citata nell'ordinanza) – affermazione questa che, sempre secondo la Regione interveniente, risulterebbe dirimente per un'esatta valutazione del contrasto tra la norma censurata ed il principio espresso dalla norma statale.

3. — In prossimità della camera di consiglio, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha depositato una memoria nella quale – riportandosi a quanto dedotto ed eccepito nell'atto di costituzione – ribadisce l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma impugnata.

3.1. — La difesa regionale sottolinea che, in base alla normativa statale, le Regioni sono tenute a finanziare solamente i debiti che siano stati accertati «dalle gestioni liquidatorie e ritualmente comunicati ma non ogni altro debito, seppur attinente ad un rapporto obbligatorio sorto sotto la pregressa gestione delle Usl».

Ad ulteriore sostegno della sua tesi, la difesa regionale sottolinea come la stessa Corte costituzionale, recentemente, con la sentenza n. 341 del 2009 (di cui riporta ampi stralci relativamente al punto 6 del Considerato in diritto), avrebbe sancito il principio secondo il quale lo Stato non «ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta» da una Regione speciale.

Con tale decisione la Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Provincia autonoma di Trento relativamente all'art. 61, comma 14, 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, disposizione che prevedeva la riduzione dei compensi di dirigenti e sindaci delle strutture sanitarie, per devolvere gli stessi «al finanziamento dei rispettivi servizi sanitari regionali, per finanziare l'eventuale abolizione del ticket».

Tale conclusione, per la difesa regionale, dovrebbe applicarsi anche al caso di specie, essendo la Regione Friuli-Venezia Giulia una Regione a statuto speciale che, come già ricordato, provvede autonomamente, dal 1997, per quello che riguarda le spese del servizio sanitario regionale e che «ha applicato l'art. 6, comma 1, (come illustrato nella memoria di costituzione) nella fase transitoria del passaggio dalle USL alle ASL, ma [che] non può considerarsi soggetta ad un vincolo a tempo indeterminato, dato che autofinanzia il proprio servizio sanitario».

3.2. — Inoltre, sulla base delle sopra esposte considerazioni, la Corte Costituzionale – nel caso non intendesse accogliere un'interpretazione «adeguatrice» ritenendo, come richiesto, la citata norma statale non vincolante per la Regione dopo il 1997 – potrebbe, secondo la Regione, autorimettersi la questione di costituzionalità dell'art. 6, comma 1, della legge n. 724 del 1994, nella parte in cui si applica alla Regione Friuli-Venezia Giulia.

Difatti, – prosegue l'interveniente – la questione non sarebbe irrilevante, né manifestamente infondata. Relativamente alla rilevanza, tale norma funge da parametro interposto nel presente giudizio e la stessa non sarebbe neanche manifestamente infondata, poiché – sempre a detta della Regione – l'art. 6, comma 1, violerebbe sia l'autonomia finanziaria regionale (artt. 48 e seguenti dello statuto), sia l'autonomia legislativa regionale nella materia della sanità (art. 117, terzo comma, Cost. in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»), in quanto il limite posto dalla norma statale, imponendo uno specifico centro di imputazione della responsabilità, verrebbe ad incidere sulla spesa regionale, senza che lo Stato possa, in tal caso, invocare come titolo il potere di coordinamento della finanza pubblica.

Pertanto, per questi motivi, la Regione Friuli-Venezia Giulia conclude chiedendo alla Corte una declaratoria di infondatezza della questione e, in subordine, di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, penultimo periodo, della legge n. 724 del 1994, nella parte in cui si applica alla Regione Friuli-Venezia Giulia.

Considerato in diritto

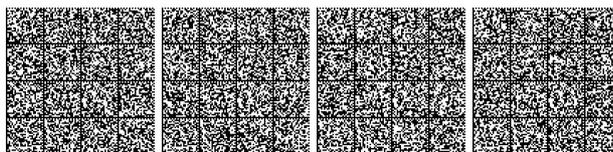
1. — Con ordinanza depositata il 1° settembre 2009, la Corte d'appello di Trieste, sezione II civile – nel corso di un giudizio civile in grado di appello, promosso dalla signora C. T. avverso l'Azienda Ospedaliera «Santa Maria della Misericordia» di Udine (poi, Azienda Ospedaliera Universitaria di Udine «Santa Maria della Misericordia»), per chiedere il risarcimento dei danni asseritamente subiti a seguito dell'intervento chirurgico effettuato presso la struttura ospedaliera, in data 21 agosto 1992 – ha sollevato d'ufficio, in riferimento all'art. 117, comma terzo, della Costituzione e all'art. 5, numero 16, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 2, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia del 26 ottobre 2006, n. 19 (Disposizioni in materia di salute umana e sanità veterinaria e altre disposizioni per il settore sanitario e sociale, nonché in materia di personale).

Secondo la Corte d'appello rimettente la disposizione censurata, non assicurando la separazione tra le gestioni liquidatorie delle pregresse unità sanitarie locali (USL) e le attività poste in essere direttamente dalle nuove aziende sanitarie locali (ASL) – con conseguente imputazione a queste ultime delle passività precedenti alla loro istituzione – violerebbe i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute, poiché la potestà legislativa concorrente della Regione in materia di sanità deve essere esercitata «con l'osservanza dei limiti generali indicati nell'art. 4 [dello statuto] ed in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato».

2. — La questione è fondata.

2.1. — Questa Corte ha già esaminato questioni di legittimità costituzionale analoghe a quella oggi sottoposta al suo vaglio, relativamente ad alcune disposizioni di leggi regionali che erano state censurate proprio per aver individuato nelle aziende sanitarie locali, istituite a norma del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), i soggetti passivi dei rapporti obbligatori sorti a carico delle soppresse unità sanitarie locali, stabilendo anche il subentro delle nuove ASL in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi già posti in essere dalle pregresse USL.

Nelle precedenti questioni, come nell'attuale, la censura era motivata dal contrasto delle disposizioni regionali impugnate con l'art. 6, comma 1, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza



pubblica), il quale prescrive che in nessun caso le Regioni possono far gravare, direttamente o indirettamente, sulle neocostituite aziende i debiti pregressi facenti capo alle preesistenti unità sanitarie locali, dovendo a tal fine le Regioni stesse predisporre apposite «gestioni a stralcio», individuando, altresì, l'ufficio responsabile delle medesime.

Relativamente al citato art. 6, la Corte, nelle precedenti sentenze (sentenza n. 116 del 2007, n. 435 del 2005 e n. 416 del 1995) ha affermato – come del resto ricordato anche dallo stesso rimettente – che tale disposizione, sebbene sia norma a contenuto specifico e dettagliato, «è da considerare per la finalità perseguita, in “rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione” con le norme-principio che connotano il settore dell'organizzazione sanitaria locale, così da vincolare l'autonomia finanziaria regionale in ordine alla disciplina prevista per i “debiti” e i “crediti” delle soppresse unità sanitarie locali».

2.3. — L'art. 15, comma 2, della legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2006 non realizza quella impermeabilità fra patrimonio della ASL e situazione debitoria della pregressa USL tale da rispettare il vincolo normativo per il quale in nessun caso i debiti delle USL debbono gravare sulle nuove ASL, né il legislatore regionale ha previsto strumenti normativi idonei «rispetto ai pregressi rapporti di credito e di debito delle soppresse unità sanitarie locali», tali da consentire «ad uno stesso soggetto – che pure subentrava nella loro posizione giuridica – ossia alle nuove aziende sanitarie locali, di evitare ogni confusione tra le diverse masse patrimoniali, in modo da tutelare i creditori, ma, nello stesso tempo, da escludere ogni responsabilità delle stesse aziende sanitarie in ordine ai predetti debiti» (sentenza n. 89 del 2000).

Si tratta di principi che debbono applicarsi anche nel caso di specie, dato che lo statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1) prevede, al numero 16 del comma unico dell'art. 5, che la competenza legislativa in materia di «igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera» è attribuita alla Regione «Con l'osservanza dei limiti generali indicati nell'art. 4 ed in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato». A ciò si aggiunge che questa Corte ha già precisato (sentenza n. 134 del 2006) che la disposizione normativa che conferisce la competenza legislativa in materia alla suddetta Regione autonoma ha una portata meno ampia rispetto a quella relativa alla «tutela della salute» contenuta nel terzo comma dell'art. 117 della Costituzione. Pertanto, questa Corte ha ritenuto che, data la maggiore «estensione» che questa ultima disposizione garantisce, debba applicarsi quanto previsto nell'art. 10 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), vale a dire «La riconduzione delle attribuzioni [del soggetto] ad autonomia speciale in materia sanitaria all'art. 117, terzo comma, della Costituzione». Ne consegue che, pur considerando la più ampia estensione della competenza legislativa che le viene riconosciuta, la Regione non può contravvenire ai principi fondamentali della legislazione statale in materia, previsti, per ciò che riguarda la presente questione, dal citato art. 6 della legge n. 724 del 1994.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 2, della legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2006, nella parte in cui non assicura la separazione tra la gestione liquidatoria delle passività anteriori al 31 dicembre 1994, risalenti alle USL, e le attività poste in essere direttamente dalle ASL, conseguentemente non sottraendo le Aziende al peso delle passività precedenti la loro istituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 2, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia del 26 ottobre 2006, n. 19 (Disposizioni in materia di salute umana e sanità veterinaria e altre disposizioni per il settore sanitario e sociale, nonché in materia di personale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2010.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 19 marzo 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 109

Ordinanza 10 - 19 marzo 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Espulsione amministrativa - Udienza di convalida del provvedimento - Previsione che il procedimento abbia luogo con il supporto delle questure ed in locali idonei da queste messi a disposizione del giudice di pace - Asserita violazione di numerosi parametri costituzionali - Questione formulata in maniera ipotetica ed astratta nonché censure fondate su meri inconvenienti di fatto, estranei in quanto tali al controllo di costituzionalità - Manifesta inammissibilità.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 5-ter, come sostituito dal d.l. 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 13, 24, 97 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

Giudici: 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

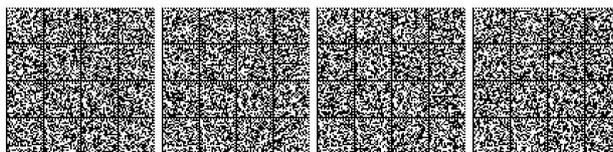
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 5-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come sostituito dal decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271, promosso dal Giudice di pace di Roma nel procedimento penale a carico di S. M. con ordinanza del 6 maggio 2009, iscritta al n. 234 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, 1^a serie speciale, dell'anno 2009;

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

Udito nella camera di consiglio del 10 febbraio 2010 il Giudice relatore Maria Rita Saulle;

Ritenuto che, con ordinanza del 6 maggio 2009, il Giudice di pace di Roma, nel corso di un procedimento di convalida del provvedimento del Questore di Roma di trattenimento di un cittadino egiziano presso un Centro di identificazione ed espulsione, ha sollevato, in riferimento agli articoli 13, 24, 97 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 5-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come sostituito dal decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271, nella parte in cui prevede che, «al fine di assicurare la tempestività del procedimento di convalida dei provvedimenti di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 13 e all'art. 14, comma 1, le questure forniscono al giudice di pace, nei limiti delle risorse disponibili, il supporto occorrente e la disponibilità di un locale idoneo»;

che, in relazione alla rilevanza della questione, il giudice *a quo* si limita ad esprimersi nel modo seguente: «le situazioni concrete relative alle convalide dei provvedimenti incidenti sulla libertà personale emanati dal Questore», potendo essere effettuate negli stessi locali dei Centri di identificazione ed espulsione, «dove il giudice di pace deve recarsi ed essere assistito da appartenenti alla Polizia di Stato, con vigilanza esterna ed interna anche dell'esercito italiano, destano serie perplessità [...], in quanto va preservata l'indipendenza del giudice, evitando anche il solo pericolo di possibili condizionamenti psicologici di tipo ambientale»;



che, alle predette affermazioni, il rimettente aggiunge, da un lato, il richiamo di passati «episodi di disappunti orali espressi da rappresentanti della questura nei confronti dei giudici di pace, che non hanno convalidato i trattenimenti degli stranieri presso i centri di identificazione ed espulsione»; dall'altro, la constatazione delle difficoltà logistiche e ambientali cui il giudice di pace sarebbe soggetto nell'esercizio delle proprie funzioni presso i suddetti Centri, nonché la considerazione della piena giurisdizionalità dei compiti affidati allo stesso giudice di pace nell'ambito dello svolgimento dell'udienza all'interno dei locali dei centri medesimi;

che, quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice rimettente afferma che la disposizione oggetto di censura «dovrebbe essere emendata riportando all'interno degli uffici del giudice di pace, o di locali ad esso riferibili, lo svolgimento delle udienze relative alle convalide dei giudici di pace dei trattenimenti, degli stranieri espulsi, presso i Centri di identificazione ed espulsione, configurandosi in caso contrario una evidente lesione del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. [...] e del dovere di imparzialità e di parità davanti ad un giudice terzo (art. 111 Cost.)»;

che la disposizione censurata, inoltre, si porrebbe in contrasto con l'art. 97 Cost., in base al quale i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, dal momento che essa non garantirebbe la concreta operatività di entrambi detti aspetti ordinali anche per l'attività da svolgersi nei locali dei Centri di identificazione ed espulsione;

che, quanto all'asserito contrasto con l'art. 13 Cost., il rimettente si limita a rilevare che l'interpretazione di questa disposizione della Costituzione, secondo la quale la libertà personale è inviolabile, non essendone ammessa alcuna forma di detenzione né di restrizione, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge, non potrebbe «sottovalutare la condizione psicologica dello stesso giudice di pace»;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la manifesta inammissibilità o, comunque, per la manifesta infondatezza della questione;

che, in particolare, l'Avvocatura dello Stato rileva l'assoluta carenza di motivazione dell'ordinanza di rimessione circa la rilevanza della questione sollevata, e ciò sia per la «mera eventualità degli inconvenienti prospettati dal giudice rimettente», sia per l'assenza di una qualunque spiegazione relativamente all'incidenza di tali inconvenienti sulla questione di legittimità costituzionale, sia, infine, per il fatto che il giudice *a quo* avrebbe omesso del tutto di argomentare, in relazione alle norme parametro indicate, «circa comprovati condizionamenti esterni capaci di inficiare la sua imparzialità ed indipendenza nell'adozione di un provvedimento decisivo riguardante il caso sottoposto alla sua cognizione»;

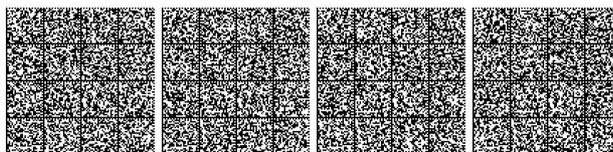
Considerato che il Giudice di pace di Roma dubita della legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 5-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come sostituito dal decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271, nella parte in cui prevede che, «al fine di assicurare la tempestività del procedimento di convalida dei provvedimenti di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 13 e all'art. 14, comma 1, le questure forniscono al giudice di pace, nei limiti delle risorse disponibili, il supporto occorrente e la disponibilità di un locale idoneo», in riferimento agli articoli 13, 24, 97 e 111 della Costituzione;

che, in sostanza, il rimettente lamenta che il corretto esercizio delle funzioni spettanti al giudice sarebbe compromesso dallo svolgimento del procedimento di convalida dei citati provvedimenti presso la struttura del Centro di identificazione ed espulsione;

che la questione risulta proposta in maniera del tutto ipotetica e astratta, essendosi il rimettente limitato a dedurre una serie di generiche perplessità prive di alcun riferimento concreto ad effettivi condizionamenti esterni, idonei ad inficiare la propria imparzialità ed indipendenza nell'adozione del provvedimento giurisdizionale oggetto del giudizio principale;

che, inoltre, le motivazioni addotte a sostegno delle asserite lesioni ai parametri costituzionali invocati risultano fondate esclusivamente su meri inconvenienti di fatto, scaturenti dall'applicazione della norma censurata, estranei in quanto tali al controllo di costituzionalità (*ex plurimis* sentenza n. 329 del 2009);

che, pertanto, ciò determina la manifesta inammissibilità della questione sollevata;



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 5-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come sostituito dal decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271, sollevata dal Giudice di pace di Roma, in riferimento agli artt. 13, 24, 97 e 111 della Costituzione, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2010.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: SAULLE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 19 marzo 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0273

N. 110

Ordinanza 10 - 19 marzo 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giurisdizioni speciali - Giurisdizione tributaria - Controversia avente ad oggetto il contributo per il S.S.N. attribuita alla giurisdizione delle Commissioni tributarie - Prosecuzione del processo davanti al giudice tributario a seguito di declinatoria di giurisdizione da parte del giudice ordinario - Mancata previsione della possibilità di conservazione degli effetti sostanziali e processuali della domanda - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento difensivo rispetto a fattispecie normativamente assimilabili, asserita lesione del diritto di difesa e dei principi costituzionali in materia di giusto processo - Omessa sperimentazione della possibilità di pervenire ad una interpretazione conforme a Costituzione - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. proc. civ., art. 37.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

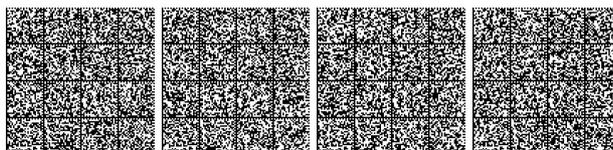
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

Giudici: 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 di legittimità costituzionale dell'art. 37 del codice di procedura civile promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Taranto nel procedimento vertente tra la Calipso s.r.l. e l'INPS., con ordinanza del 29 gennaio 2009, iscritta al n. 131 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2009.

Visto l'atto di costituzione dell'INPS, e l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 10 febbraio 2010 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto che la Commissione tributaria provinciale di Taranto, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 37 del codice di procedura civile;

che, come la rimettente riferisce, il giudizio *a quo* ha ad oggetto l'opposizione proposta da una società a responsabilità limitata avverso una cartella di pagamento emessa su istanza dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (d'ora in avanti, INPS), per il recupero di contributi dovuti al Servizio sanitario nazionale;

che il giudice del lavoro di Taranto, previamente adito dalla società opponente, con sentenza depositata il 9 giugno 2008 ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione sulla domanda di versamento dei detti contributi, stante l'esplicita riserva di attribuzione al giudice tributario dei ricorsi avverso le cartelle di pagamento, ai sensi degli artt. 2 e 19 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);

che, proposto il ricorso in riassunzione dinanzi alla rimettente, l'INPS, nel costituirsi in giudizio, ne ha eccepito l'inammissibilità, per decorso del termine di decadenza stabilito dall'art. 21 del d.lgs. ora citato, perché, in ipotesi di declinatoria di giurisdizione, disciplinata dall'art. 37 cod. proc. civ., applicabile al processo tributario ai sensi dell'art. 1, comma 2, dello stesso decreto, non sarebbero operanti i principi della *translatio iudicii* e della conservazione degli effetti sostanziali e processuali della domanda, destinati a produrre effetti soltanto nell'ambito della declaratoria di incompetenza, secondo il dettato di cui agli artt. 42-50 cod. proc. civ.;

che, ad avviso del giudice *a quo*, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 cod. proc. civ. è non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 24 Cost., rafforzato dall'art. 111 Cost., sotto il profilo della menomazione del diritto di difesa, nella parte in cui la norma suddetta non prevede che gli effetti sostanziali e processuali, prodotti dalla domanda proposta davanti a giudice privo di giurisdizione si conservino, a seguito di pronuncia declinatoria della giurisdizione medesima, nel processo proseguito davanti al giudice di essa munito, nonché, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento difensivo venutasi a creare nei rapporti tra le varie giurisdizioni, dopo l'intervento correttivo del giudice delle leggi, con la sentenza n. 77 del 2007, limitatamente all'ambito TAR – giudice ordinario;

che, in punto di rilevanza della questione, la rimettente afferma di non potere definire il giudizio *a quo* indipendentemente dalla risoluzione dei dubbi di costituzionalità dell'art. 37 cod. proc. civ.;

che il giudice *a quo*, nel fare riferimento alla sentenza n. 77 del 2007, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali), sottolinea come questa Corte abbia ricordato che la funzione, assegnata alla giurisdizione con l'art. 24 Cost. e ribadita con l'art. 111 Cost., è quella di assicurare la tutela effettiva dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi, al riparo da limitazioni o pregiudizi occasionati da una sempre possibile erronea individuazione del giudice munito di giurisdizione, dipendente dal sistema;

che l'art. 30 della legge n. 1034 del 1971, prima dell'intervento correttivo del giudice delle leggi, ricalcava l'art. 37 cod. proc. civ., cosicché nei confronti di quest'ultimo la rimettente pone gli stessi dubbi di costituzionalità;

che, nel presente giudizio, si è costituito l'INPS chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o manifestamente infondata, sia per carente descrizione della fattispecie, sia per assenza di qualsiasi riferimento alle ragioni poste a base della non manifesta infondatezza, essendo stata richiamata per *relationem* la motivazione della sentenza di questa Corte n. 77 del 2007, con conseguente difetto di autosufficienza dell'ordinanza del giudice *a quo*;



che, nel giudizio di legittimità costituzionale, ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o manifestamente infondata, e rilevando che analoga questione è stata già esaminata da questa Corte con la menzionata sentenza n. 77 del 2007, mentre anche la giurisprudenza di legittimità (Cass., SS. UU. civili, sentenza n. 4109 del 2007) si è pronunciata in punto di *translatio iudicii* e di conservazione degli effetti della domanda.

Considerato che la Commissione tributaria provinciale di Taranto, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 37 del codice di procedura civile, osservando che detta norma è inidonea a salvaguardare le esigenze difensive di cui all'art. 24 Cost., rafforzato dall'art. 111 Cost., attesa anche la disparità di trattamento difensivo, sotto il profilo degli artt. 3 e 24 Cost., creatasi nei rapporti tra le varie giurisdizioni a seguito dell'intervento correttivo del giudice delle leggi, effettuato con la sentenza n. 77 del 2007, limitatamente all'ambito TAR – giudice ordinario;

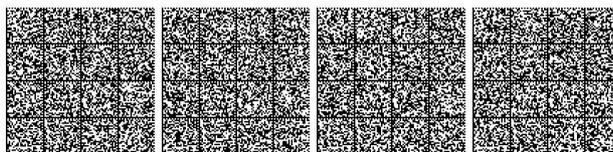
che la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile;

che, con ordinanza n. 257 del 2009, questa Corte ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 cod. proc. civ., sollevata in riferimento agli artt. 24 e 113, Cost. perché il rimettente non aveva ricercato un'interpretazione della norma censurata conforme a Costituzione, in quanto, in base ai principi affermati dalla Corte Costituzionale e al diritto vivente formatosi nella giurisprudenza di legittimità, devono ormai ritenersi presenti nel vigente sistema del diritto processuale civile sia il principio di prosecuzione del processo davanti al giudice munito di giurisdizione, in caso di pronuncia declinatoria della giurisdizione da parte del giudice inizialmente adito, sia il principio di conservazione degli effetti sostanziali e processuali della domanda proposta a giudice privo di giurisdizione;

che, nella suddetta pronuncia, questa Corte ha richiamato gli argomenti posti a fondamento della sentenza n. 77 del 2007, con la quale è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 30 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali), nella parte in cui non prevede che gli effetti, sostanziali e processuali, prodotti dalla domanda proposta a giudice privo di giurisdizione, si conservino, a seguito di declinatoria di giurisdizione, nel processo proseguito davanti al giudice di questa munito;

che, in particolare, alla base di tale sentenza, «questa Corte ha posto (tra gli altri) i seguenti rilievi di carattere generale: *a*) il principio della incomunicabilità dei giudici appartenenti ad ordini diversi, comprensibile in altri momenti storici, “è certamente incompatibile, nel momento attuale, con fondamentali valori costituzionali”; *b*) la Costituzione, fin dalle origini, ha assegnato con l'art. 24 (ribadendolo con l'art. 111) all'intero sistema giurisdizionale la funzione di assicurare la tutela, attraverso il giudizio, dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi; *c*) questa essendo l'essenziale ragion d'essere dei giudici, ordinari e speciali, la loro pluralità non può risolversi in una minore effettività, o addirittura in una vanificazione della tutela giurisdizionale: ciò che avviene quando la disciplina dei loro rapporti è tale per cui l'erronea individuazione del giudice munito di giurisdizione (o l'errore del giudice in tema di giurisdizione) può risolversi nel pregiudizio irreparabile della possibilità stessa di un esame nel merito della domanda di tutela giurisdizionale; *d*) una disciplina siffatta, in quanto potenzialmente lesiva del diritto alla tutela giurisdizionale e, comunque, tale da incidere sulla sua effettività, è incompatibile con il principio fondamentale dell'ordinamento, il quale riconosce bensì l'esistenza di una pluralità di giudici, ma la riconosce affinché venga assicurata, sulla base di distinte competenze, una più adeguata risposta alla domanda di giustizia, non già affinché sia compromessa la possibilità stessa che a tale domanda venga data risposta; *e*) al principio per cui le disposizioni processuali non sono fini a se stesse, ma funzionali alla miglior qualità della decisione di merito, si ispira pressoché costantemente il vigente codice di procedura civile, ed in particolare la disciplina che all'individuazione del giudice competente non sacrifica il diritto delle parti ad ottenere una risposta, affermativa o negativa, in ordine al “bene della vita” oggetto della loro contesa; *f*) al medesimo principio gli artt. 24 e 111 Cost. impongono che si ispiri la disciplina dei rapporti tra giudici appartenenti ad ordini diversi, allorché una causa, instaurata presso un giudice, debba essere decisa, a seguito di declinatoria della giurisdizione, da altro giudice»;

che i principi ora riassunti sono stati ribaditi da questa Corte con ordinanza n. 363 del 2008;



che anche la giurisprudenza di legittimità (Cass., SS.UU.civili., sentenze n. 2871 del 2009, n. 28044, n. 17765, n. 14831, n.10454 e n. 9040 del 2008, n. 13048 e n. 4109 del 2007) ha ammesso la operatività della *translatio iudicii*, con salvezza degli effetti sostanziali e processuali della domanda, nei rapporti tra diversi ordini giurisdizionali;

che, pertanto, con riguardo alla questione in esame, sia sotto il profilo della prospettata menomazione del diritto di difesa ai sensi dell'art. 24 Cost., ribadito dall'art. 111 Cost., sia sotto il profilo della assunta disparità di trattamento difensivo nei rapporti tra le varie giurisdizioni (artt. 3 e 24 Cost.), valgono i principi ormai affermati da questa Corte, nonché dalla giurisprudenza di legittimità, circa la prosecuzione del processo e la conservazione degli effetti sostanziali e processuali della domanda nel caso di pronuncia declinatoria del giudice adito e di riassunzione del processo davanti al giudice munito di giurisdizione;

che anche il legislatore ha manifestato la volontà di dare continuità ai suddetti principi con l'art. 59 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), non applicabile alla fattispecie in oggetto *ratione temporis* (art. 58), ma rivelatore della suddetta volontà legislativa;

che il giudice *a quo*, pur richiamando la citata sentenza di questa Corte n. 77 del 2007, non ha esperito il doveroso tentativo di ricercare un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata;

che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la mancata sperimentazione da parte del giudice *a quo* della praticabilità di una soluzione interpretativa diversa da quella posta a base dei dubbi di legittimità costituzionale ipotizzati — e tale da determinare il possibile superamento di detti dubbi, o da renderli comunque non rilevanti nei casi di specie — rende la questione sollevata manifestamente inammissibile (*ex plurimis*: ordinanze n. 341, n. 268, n. 205 del 2008, nonché n. 85 del 2007);

che ogni altro profilo d'inammissibilità resta assorbito.

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 della questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento agli articoli 3, 24, 111 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Taranto, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2010.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 19 marzo 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 111

Ordinanza 10 - 19 marzo 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Pensione di inabilità e indennità di accompagnamento per inabilità - Esclusione dal beneficio dello straniero extracomunitario inabile civile che non sia in possesso della carta di soggiorno e di determinati requisiti reddituali - Lamentata violazione dei diritti inviolabili dell'uomo, del principio di eguaglianza e degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU - Sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità delle norme censurate - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 19; d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 9, comma 1, come modificato dall'art. 9 della legge 30 luglio 2002, n. 189, in relazione all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118, ed alla legge 11 febbraio 1980, n. 18.
- Costituzione, artt. 117, primo comma, 2 e 3; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 14; Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

Giudici: 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

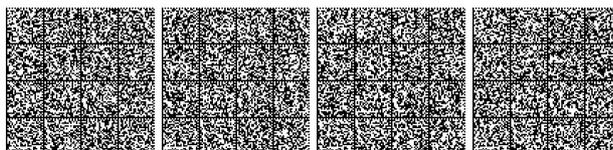
ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), in combinato disposto con l'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), modificato dall'art. 9 della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), in relazione all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del d.l. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili) e alla legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili), promosso dal Tribunale di Pistoia nel procedimento vertente tra P.M. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ed altri con ordinanza del 22 maggio 2008, iscritta al n. 170 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2009.

Visto l'atto di costituzione dell'INPS;

Udito nella camera di consiglio del 10 febbraio 2010 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che il Tribunale di Pistoia, con ordinanza del 22 maggio 2008, ha sollevato, in riferimento agli artt. 117, primo comma, 2 e 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001) e dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), in relazione all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del d.l. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili) ed alla legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompa-



gnamento agli invalidi civili totalmente inabili), nella parte in cui tale complesso normativo prevede la necessità del possesso della carta di soggiorno e della relativa condizione reddituale affinché gli stranieri inabili civili possano fruire della pensione di inabilità e dell'assegno di accompagnamento;

che il Tribunale rimettente ha premesso, in fatto, di essere stato investito a seguito di ricorso promosso da una cittadina extracomunitaria nei confronti dell'INPS e del Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di ottenere il riconoscimento del diritto alla pensione di inabilità e della indennità di accompagnamento e che, alla stregua delle risultanze processuali, l'unico ostacolo che si frappone all'accoglimento della domanda è il mancato possesso, da parte della ricorrente, della carta di soggiorno, secondo quanto prescrive l'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000;

che, a parere del giudice *a quo*, la disciplina censurata contrasterebbe con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto, discriminando gli stranieri invalidi legittimamente residenti nel nostro Paese rispetto ai cittadini italiani parimenti invalidi, violerebbe il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952;

che risulterebbe vulnerato anche l'art. 2 Cost., giacché sarebbero compromessi i diritti inviolabili dell'uomo e l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà sociale, dovendosi annoverare in tale sfera di protezione «il diritto alla salute e alla assistenza sociale quale strumento per assicurare la tutela ai soggetti privi di reddito e menomati nella propria integrità fisica»;

che, infine, sarebbe violato anche l'art. 3 della medesima Carta, sia perché i lavoratori stranieri invalidi risulterebbero discriminati attraverso la previsione del requisito del reddito, sia perché la disciplina impugnata sarebbe irrazionale, in quanto, mentre la legge n. 118 del 1971 prevede che per fruire della pensione di inabilità non sia superato un certo limite di reddito, nel caso dello straniero — in contrasto con la *ratio* dell'istituto — si richiede, al contrario, un reddito minimo;

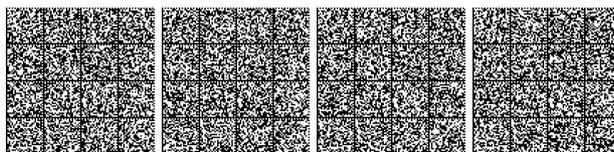
che nel giudizio si è costituito l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) che ha chiesto dichiararsi inammissibile la questione, essendo state le norme censurate già dichiarate costituzionalmente illegittime, *in parte qua*, con le sentenze n. 11 del 2009 e n. 306 del 2008.

Considerato che il Tribunale di Pistoia solleva, in riferimento agli artt. 117, primo comma, 2 e 3 Cost., questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), e dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), e successive modificazioni ed integrazioni, in relazione all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del d.l. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili) ed alla legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili), nella parte in cui tale disciplina prevede la necessità del possesso della carta di soggiorno e della relativa condizione reddituale affinché gli stranieri inabili civili possano fruire della pensione di inabilità e dell'assegno di accompagnamento;

che, successivamente alla pronuncia della ordinanza di rimessione, questa Corte, con la sentenza n. 306 del 2008, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei richiamati art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 e art. 9, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1998 — come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge n. 189 del 2002 e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) — nella parte in cui escludono che l'indennità di accompagnamento, di cui all'art. 1 della legge n. 18 del 1980, possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del citato d.lgs. n. 3 del 2007, per i permessi di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo;

che questa Corte, con la successiva sentenza n. 11 del 2009, ha esteso i richiamati *dicta* anche alla pensione di inabilità, dichiarando la illegittimità costituzionale dei medesimi artt. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, e 9, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998, come successivamente modificato, nella parte in cui appunto escludono che la pensione di inabilità di cui all'art. 12 della legge n. 118 del 1971 possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del d.lgs. n. 3 del 2007, per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo;

che, per effetto delle indicate pronunce, le disposizioni oggetto di impugnativa sono state espunte dall'ordinamento, proprio nella parte attinta dal dubbio di costituzionalità, facendo, dunque, venire meno l'oggetto della questione sollevata dal Tribunale rimettente, con la conseguenza che la questione risulta manifestamente inammissibile (ordinanza n. 17 del 2009).



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 della questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), e dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 9 della legge 30 luglio 2002, n. 189, in relazione all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del d.l. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili) ed alla legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili), sollevata in riferimento agli artt. 117, primo comma, 2 e 3 della Costituzione, dal Tribunale di Pistoia con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2010.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: GROSSI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 19 marzo 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0275

N. 112

Sentenza 10 - 19 marzo 2010

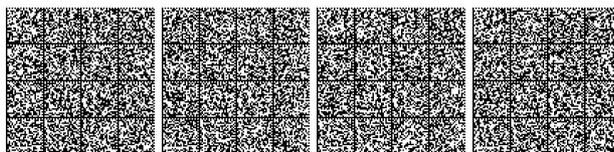
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Unione europea - Norme della Regione Liguria - Istituzione del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) Euroregione Alpi Mediterraneo - Ricorso del Governo - Iniziativa regionale assunta indipendentemente dalla conclusione delle procedure statali di approvazione previste dal regolamento CE n. 1082/2006 - Denunciata violazione dei principi di leale collaborazione, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Liguria 16 febbraio 2009, n. 1.
- Costituzione, artt. 97, 117 e 118; regolamento CE n. 1082/2006 del 5 luglio 2006.

Unione europea - Norme della Regione Liguria - Istituzione del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) Euroregione Alpi Mediterraneo - Ricorso del Governo - Ritenuto ampliamento delle competenze assegnate al GECT rispetto alla disciplina del regolamento europeo, con violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Sopravvenuta modifica normativa ad opera della legge regionale n. 2 del 2010, prima che le disposizioni impugnate esplicassero effetto - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Liguria 16 febbraio 2009, n. 1, artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, lett. b) e d).
- Costituzione, art. 117, primo comma; regolamento CE n. 1082/2006 del 5 luglio 2006, artt. 1, paragrafo 2, e 7 paragrafo 2.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, 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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Liguria 16 febbraio 2009, n. 1 recante «Istituzione del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) Euroregione Alpi Mediterraneo», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 27 aprile 2009, depositato in cancelleria il 5 maggio 2009 ed iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2009.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

Udito nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2010 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

Uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Orlando Sivieri per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso spedito per la notifica il 27 aprile 2009, depositato il successivo 5 maggio, ha proposto questione di legittimità costituzionale, in via principale, della legge della Regione Liguria 16 febbraio 2009, n. 1, pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Liguria 25 febbraio 2009, n. 4, parte prima, recante «Istituzione del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) Euroregione Alpi Mediterraneo», per contrasto con gli artt. 97, 117, 118 della Costituzione e, in particolare, dell'art. 1, comma 1 e 2, comma 2, lettere *b)* e *d)*, della medesima legge, per contrasto con l'art. 117, primo comma della Costituzione.

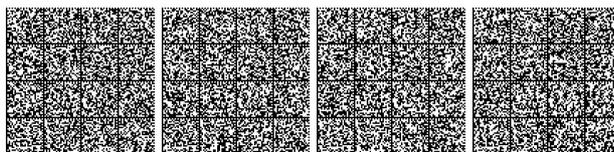
2. — Il ricorrente premette che la legge regionale impugnata è stata emanata con la dichiarata finalità di favorire una «strategia congiunta di sviluppo economico e sociale e di promozione comune nei confronti delle Istituzioni europee, al fine di rafforzare i legami, politici, economici sociali e culturali delle rispettive popolazioni».

A questo fine, viene previsto che la Regione Liguria partecipi alla costituzione, ai sensi del Regolamento CE n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, di un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT), avente sede in Francia, denominato «Euroregione Alpi Mediterraneo», attraverso la stipula di una Convenzione e di uno Statuto, allegati alla legge, che ne disciplinano l'organizzazione ed il funzionamento.

2.1. — Il Presidente del Consiglio dei Ministri ritiene che la legge regionale sia illegittima, in primo luogo, per violazione del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 117 e 118, Cost., nonché per violazione dell'art. 97, della Costituzione.

La difesa erariale espone che il regolamento CE n. 1082/2006 (d'ora in avanti "Regolamento"), il quale ha introdotto nell'ordinamento comunitario l'istituto del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (d'ora in poi GECT), ha previsto, tra l'altro, che il GECT ha personalità giuridica, secondo la legislazione dello Stato membro nel quale si stabilisce la sede sociale e che ha l'obiettivo di facilitare e promuovere la cooperazione transfrontaliera e la cooperazione territoriale tra i suoi membri, al fine esclusivo di rafforzare la coesione economica e sociale (art. 1).

L'art. 4, paragrafo 2, del regolamento impone, inoltre, il dovere di notifica allo Stato, da parte dei potenziali membri, dell'intenzione di costituire o partecipare al GECT. Tale notifica viene configurata come una richiesta di autorizzazione, in quanto lo Stato membro, «tenuto conto della sua struttura costituzionale», può decidere se autorizzare o meno la costituzione o partecipazione al GECT, entro tre mesi dalla ricezione della domanda di autorizzazione. Lo Stato membro, inoltre, è chiamato a designare le autorità competenti a ricevere le notifiche e i documenti.



In data 27 gennaio 2009, la Regione Liguria, in applicazione analogica dell'art. 6, comma 2, della legge 5 giugno 2003 n. 131, (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), nelle more dell'approvazione delle disposizioni nazionali di attuazione del regolamento, ha provveduto a notificare al Dipartimento affari regionali la sua adesione al GECT.

Il ricorrente ricorda in proposito che il Consiglio di Stato, con parere n. 3665/2007 reso nell'Adunanza del 9 ottobre 2007, si era espresso negativamente su uno schema di regolamento governativo teso a dare attuazione al regolamento comunitario, ritenendo inadeguata la fonte di rango secondario. Alla luce di ciò, le disposizioni di attuazione del regolamento sono, quindi, state inserite nel disegno di legge comunitaria 2008, approvato in prima lettura dal Senato il 17 marzo 2009 al momento della redazione del ricorso.

Ciò posto, la difesa erariale assume che, disciplinando con legge la partecipazione alla costituzione del GECT prima della conclusione del procedimento mediante il quale il Governo avrebbe dovuto autorizzarne la partecipazione, la Regione Liguria avrebbe violato il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 117 e 118 della Costituzione ed il principio di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione, in relazione all'art. 16, paragrafo 1, del Regolamento, il quale prevede che gli Stati membri adottino le disposizioni che reputano opportune per assicurare l'effettiva applicazione del regolamento stesso.

Infatti, la legge regionale non conterrebbe alcuna disposizione di sospensione degli effetti in attesa della prevista autorizzazione, limitandosi, l'art. 4, a disporre che la partecipazione della Regione Liguria al «GECT Euroregione Alpi Mediterraneo» debba intendersi «perfezionata a conclusione delle procedure statali di approvazione previste dal regolamento CE n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio».

2.2. — Il ricorrente deduce, inoltre, la violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in virtù del quale la potestà legislativa deve essere esercitata dalle Regioni nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

In primo luogo, infatti, l'art. 1, comma 1, della legge regionale, nel quale sono indicati tra gli obiettivi della Regione Liguria e delle altre regioni il rafforzamento dei «legami politici, economici, sociali e culturali», avrebbe ampliato le competenze assegnate al GECT dal Regolamento, che agli artt. 1, paragrafo 2, e 7, paragrafo 2, limita gli obiettivi ed i compiti del GECT «all'agevolazione e alla promozione della cooperazione territoriale ai fini del rafforzamento della coesione economica e sociale».

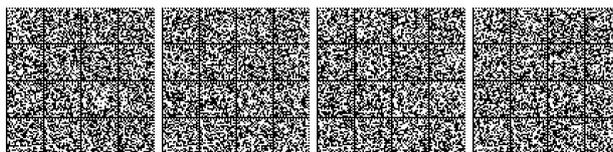
Inoltre, l'art. 2, comma 2, alle lettere *b*) e *d*), prevedendo rispettivamente tra i compiti del GECT la «promozione degli interessi dell'Euroregione presso gli Stati e le istituzioni europee» e la «adesione ad organismi, associazioni e reti conformi agli obiettivi del GECT», si porrebbe in contrasto con il citato art. 7 del Regolamento, che limita invece le attività del GECT alla «attuazione di programmi o progetti di cooperazione territoriale cofinanziati dalla Comunità».

3. — Si è costituita nel giudizio la Regione Liguria, in persona del Presidente della Giunta Regionale pro-tempore, con atto depositato il 4 giugno 2009, deducendo l'infondatezza delle censure e chiedendone il rigetto.

La difesa regionale premette che la volontà di costituire l'Euroregione si era già manifestata nel 2005 e si era concretizzata con la firma di una dichiarazione di intenti nel 2006 e con un successivo protocollo di intesa firmato il 18 luglio 2007. Tuttavia, mentre lo Stato francese aveva già provveduto ad adottare le norme nazionali in materia, quello italiano non aveva ancora adottato una simile normativa.

3.1. — Ciò premesso, la Regione Liguria, quanto alla violazione del principio di leale collaborazione e di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione, assume di non aver inteso sostituirsi allo Stato in materia di approvazione della partecipazione al GECT, posto che l'art. 4 della legge impugnata, in virtù del quale la partecipazione al GECT deve intendersi perfezionata a conclusione delle procedure statali di approvazione previste dal regolamento, non lascia dubbi sul riconoscimento delle prerogative statali in materia. Sarebbe, dunque, ingiustificata la preoccupazione del ricorrente per l'assenza di una clausola di sospensione degli effetti, in attesa dell'autorizzazione alla costituzione del GECT.

3.2. — In relazione, poi, alla violazione dell'art. 117, comma 1, da parte dell'art. 1, comma 1, della legge impugnata, la difesa regionale replica ricordando che da oltre vent'anni le amministrazioni regionali proponenti il GECT promuovono lo sviluppo economico e sociale congiunto dei propri territori, attraverso l'efficace utilizzazione dei fondi strutturali, ed in particolare dei fondi di cooperazione territoriale. Tale forma di cooperazione favorirebbe, evidentemente, non solo le relazioni economiche e sociali, ma anche quelle politiche ed istituzionali, sempre nel rispetto della legislazione nazionale. Del resto, l'articolo 158 del Trattato CE (nella versione in vigore fino al 30 novembre 2009, ora art. 174 TFUE), collegherebbe la coesione economica e sociale allo «sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità», e tale sviluppo produrrebbe innegabili ricadute anche di tipo politico, senza che ciò abbia quella «portata sovversiva» che lo Stato sembra lamentare.



3.3. — Infine, la Regione Liguria afferma che le medesime considerazioni possono svolgersi anche con riguardo alla censura relativa all'art. 2, comma 2, lettere *b*) e *d*), norma della quale lo Stato opera un'interpretazione «eccessivamente restrittiva». A sostegno di ciò, la difesa regionale ricorda che molte Convenzioni di GECT già approvate dagli Stati membri, conterrebbero norme analoghe, come nel caso dell'Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai e del Dunkirque-Côte d'Opale-West Flanders, dove si prevedono fra i compiti quello di «assicurare la rappresentanza e la concertazione politica del territorio» e, addirittura, la rappresentanza del territorio verso terzi «a scala regionale, nazionale, europea».

4. — In data 2 febbraio 2010, la Regione Liguria ha depositato una memoria, nella quale, fermo restando quanto già argomentato in sede di intervento, ribadisce gli argomenti in favore dell'infondatezza della questione.

In particolare la Regione deduce che per l'adesione al GECT, attesa la mancanza degli adempimenti di parte statale per il recepimento del regolamento, era stata fatta applicazione delle disposizioni dell'art. 6, comma 2, della legge 5 giugno 2003 n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), il quale prevede la possibilità di «concludere con enti territoriali interni ad altro stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, dandone comunicazione prima della firma alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari regionali – DAR – ed al Ministero per gli affari esteri, ai fini delle eventuali osservazioni di questi ultimi e dei Ministeri competenti entro i successivi trenta giorni, decorsi i quali le regioni possono sottoscrivere l'intesa».

La legge regionale impugnata, in particolare, non avrebbe voluto (né potuto), anticipare l'operatività dell'istituto «GECT» rispetto agli atti autorizzatori di parte statale, come sarebbe evidente non solo dalla formulazione dell'art. 4, ma anche dall'attivazione della procedura ex art. 6, comma 2, legge n. 131 del 2003.

Ciò posto, la Regione ricorda che, a seguito di un incontro tecnico tra le tre regioni interessate ed i rappresentanti del DAR, veniva redatto un nuovo testo concordato di Statuto e Convenzione, a cui ha poi fatto seguito l'autorizzazione statale alle regioni a partecipare al GECT «Euroregione Alpi Mediterraneo», pervenuta alla Liguria con nota del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, prodotto in atti.

Inoltre, la nuova convenzione ed il nuovo statuto sono stati inseriti dalla Regione Liguria in un disegno di legge modificativo della legge regionale n. 1 del 2009.

Il nuovo testo di legge, con gli allegati Statuto e Convenzione, sarebbe in grado di superare le ragioni dell'impugnazione, in quanto nell'articolo 1, comma 1 della legge regionale n. 1 del 2009 e nell'articolo 6, comma 1 della Convenzione e dello Statuto, viene soppressa la parola «politici», mentre all'art. 2, comma 2, alla lettera *d*), si precisa che gli obiettivi del GECT sono di «cooperazione territoriale».

Sulla base di queste considerazioni e delle intervenute modifiche, la Regione ritiene che ogni preoccupazione sull'utilizzo dello strumento del GECT a fini esorbitanti dagli obiettivi ad esso assegnato dal regolamento sia da ritenere infondata.

Conseguentemente si chiede che venga dichiarata la cessazione della materia del contendere o, in subordine, che l'impugnativa sia respinta in quanto infondata.

5. — All'udienza del 24 febbraio 2010 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha ribadito le conclusioni di cui al ricorso, mentre la Regione Liguria ha insistito per la dichiarazione di cessazione della materia del contendere, producendo copia della legge regionale 15 febbraio 2010, n. 2, recante «disposizioni di adeguamento della normativa regionale», pubblicata nel B.U. 17 febbraio 2010, n. 2.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, in primo luogo, della legittimità costituzionale della legge della Regione Liguria 16 febbraio 2009, n. 1, recante «Istituzione del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) Euroregione Alpi Mediterraneo», per contrasto con gli artt. 97, 117, 118 della Costituzione.

La legge impugnata avrebbe violato il principio di leale collaborazione (artt. 117 e 118 della Costituzione), nonché il principio di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione), in quanto la Regione Liguria avrebbe disciplinato la partecipazione alla costituzione del GECT prima della conclusione del procedimento mediante il quale il Governo avrebbe dovuto autorizzarne la partecipazione, a norma dell'art. 16, paragrafo 1, del Regolamento CE n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, senza peraltro prevedere alcuna sospensione degli effetti in attesa del provvedimento autorizzatorio.



2. — La questione non è fondata.

3. — Questa Corte ha già affermato che l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione (sentenze n. 249 del 2009 e n. 159 del 2008) e che non risulta individuabile un fondamento costituzionale di un simile obbligo (sentenza n. 196 del 2004).

Pertanto, non può ritenersi che la legge regionale impugnata sia illegittima per la mancata tempestiva interlocuzione con lo Stato, nell'ambito del procedimento autorizzatorio previsto dal regolamento europeo.

Inoltre, con riguardo ai principi di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), va osservato che l'art. 4 della legge, prevedendo che la partecipazione al GECT «si deve intendere perfezionata a conclusione delle procedure statali di approvazione previste dal Regolamento CE n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio», contiene una sostanziale sospensione degli effetti legati all'adesione, peraltro in coerenza con le disposizioni cogenti contenute nel citato regolamento. Sicché non può ritenersi che la Regione abbia proceduto a dare attuazione alla normativa comunitaria prima che lo Stato ne abbia disposto la trasposizione nel proprio ordinamento. Ciò in effetti è avvenuto, con gli artt. 46, 47 e 48, della legge 7 luglio 2009, n. 88 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2008) e con il D.P.C.M. 6 ottobre 2009, recante «istituzione del registro dei Gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT)».

4. — Viene, poi, censurato l'art. 1, comma 1, della legge regionale, che, indicando tra gli obiettivi della Regione Liguria e delle altre Regioni il rafforzamento dei «legami politici, economici, sociali e culturali», amplia in tal modo le competenze assegnate al GECT dal regolamento CE n. 1082/2006, che agli artt. 1, paragrafo 2, e 7, paragrafo 2, limita gli obiettivi ed i compiti del GECT «all'agevolazione e alla promozione della cooperazione territoriale ai fini del rafforzamento della coesione economica e sociale», in violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in virtù del quale la potestà legislativa deve essere esercitata dalle Regioni nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

4.1. — Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha, infine, censurato l'art. 2, comma 2, che, prevedendo rispettivamente alle lettere *b*) e *d*), tra i compiti del GECT la «promozione degli interessi dell'Euroregione presso gli Stati e le istituzioni europee» e la «adesione ad organismi, associazioni e reti conformi agli obiettivi del GECT», violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con il citato art. 7 del Regolamento CE, che limita invece le attività del GECT alla «attuazione di programmi o progetti di cooperazione territoriale cofinanziati dalla Comunità».

5. — In linea preliminare, va rilevato che la Regione Liguria, con la successiva legge regionale 15 febbraio 2010, n. 2, recante «disposizioni di adeguamento della normativa regionale», pubblicata nel B.U. 17 febbraio 2010, n. 2, ha soppresso al comma 1, dell'articolo 1, la parola: «politici».

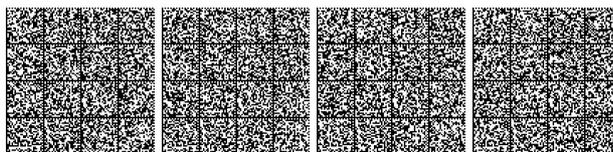
Tale modifica normativa appare di per sé sola sufficiente a ricondurre la portata precettiva della proclamazione di principio contenuta nell'art. 1, nell'ambito degli obiettivi affidati al GECT dal regolamento comunitario, della cui violazione il ricorrente si duole. Siffatto intervento legislativo, inoltre, è avvenuto prima che la disposizione impugnata abbia esplicato effetti, trattandosi peraltro di una mera enunciazione di obiettivi, neppure trasfusa nel nuovo statuto del GECT, sulla cui base è infatti successivamente intervenuta l'autorizzazione da parte dello Stato.

Ricorrono pertanto, nella specie, le condizioni richieste dalla giurisprudenza di questa Corte perché possa essere dichiarata la cessazione della materia del contendere (*ex plurimis*, sentenze n. 299, n. 200 e n. 74 del 2009; n. 439 e n. 289 del 2008).

5.1. — Anche in relazione alla censura del citato art. 2, comma 2, lettere *b*) e *d*), risulta rilevante, ai fini della decisione, la citata legge regionale n. 2 del 2010, che, non solo ha soppresso il riferimento ai legami «politici», ma ha anche provveduto a modificare la lettera *d*) nel senso che gli organismi, associazioni e reti cui il GECT può aderire, debbano essere «conformi agli obiettivi di cooperazione territoriale del GECT».

Entrambe queste modifiche risultano rilevanti per ritenere che l'intervento normativo sia stato pienamente soddisfacente anche delle ragioni di censura riferite in particolare a tali norme.

In primo luogo, infatti, le attività di partecipazione del GECT di cui alla lettera *d*) risultano *expressis verbis* ricondotte alle finalità proprie della cooperazione territoriale, in aderenza alle disposizioni del più volte citato Regolamento. Inoltre, la «promozione degli interessi dell'Euroregione presso gli Stati e le istituzioni europee», di cui alla lettera *b*), in quanto «compito» previsto per la realizzazione degli obiettivi del GECT (art. 2 della legge impugnata), risulta anch'esso ricondotto nell'ambito delle finalità di cooperazione territoriale che il regolamento comunitario affida al GECT, attesa la già ricordata soppressione dell'obiettivo del rafforzamento dei legami «politici».



Anche con riferimento a tali censure va, pertanto, dichiarata la cessazione della materia del contendere, dovendosi escludere ogni applicazione della pregressa normativa per il periodo precedente alla modifica, in virtù del citato art. 4 della legge impugnata, secondo il quale l'adesione al GECT doveva intendersi perfezionata solo a conclusione delle procedure statali di approvazione previste dal Regolamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Liguria 16 febbraio 2009, n. 1, recante «Istituzione del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) Euroregione Alpi Mediterraneo», promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione agli artt. 97, 117, 118 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 1 e dell'art. 2, comma 2, lettere b) e d), della legge della Regione Liguria 16 febbraio 2009, n. 1, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 19 marzo 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0276





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 23

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 febbraio 2010
(della Provincia autonoma di Bolzano)

Provincia autonoma di Bolzano - Minoranze linguistiche - Toponomastica - Disposizioni legislative anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore - sottrazione all'effetto abrogativo, fra gli altri, del R.D. n. 88 del 1923, emanato in attuazione dei provvedimenti del Gran Consiglio del fascismo per l'Alto Adige, recante «Lezione ufficiale dei nomi dei comuni e delle altre località dei territori annessi» - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione delle prerogative riconosciute alla Provincia autonoma di Bolzano per la presenza di minoranze linguistiche, violazione della competenza legislativa e amministrativa della Provincia in materia di toponomastica, in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, violazione del principio pluralistico, del principio di eguaglianza, del principio di riconoscimento delle autonomie locali e di tutela delle minoranze linguistiche, eccesso di delega, violazione dei principi posti dalla legge di delegazione, violazione del principio di leale collaborazione, contrasto con gli obblighi internazionali, violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

- Decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, art. 1, commi 1 e 2, nella parte in cui mantiene in vigore il regio decreto 29 marzo 1923, n. 800 (allegato 2, n. 190), convertito nella legge 17 aprile 1925, n. 473 (allegato 1, n. 182).
- Costituzione, artt. 3, 5, 6, 10, 11, 76, 77, 116 e 117, primo comma; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 2, 3, 8, n. 2, 16, 19, 99, 100, 101, 102, 105 e 107; d.P.R. 30 giugno 1951, n. 574; d.P.R. 19 ottobre 1977, n. 846; d.P.R. 31 luglio 1978, n. 571; d.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 16; Accordo di Parigi del 5 settembre 1946; trattato di pace di Parigi del 10 febbraio 1947; risoluzioni 715 A (XXVII) del 23 aprile 1959 e 1314 (XLIV) del 31 maggio 1968, del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite; Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 (CEDU); Carta europea delle lingue regionali o minoritarie adottata dal Consiglio d'Europa il 5 novembre 1992; risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 18 dicembre 1992 (Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche); convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995; convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali, fatta a Parigi il 20 ottobre 2005; decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito nella legge 18 febbraio 2009, n. 9, allegato 1; legge 8 giugno 1949, n. 605.

Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano (c.f. e p.i. 00390090215), in persona del Presidente *pro tempore* della Provincia, dott. Luis Durnwalder, giusta deliberazione della Giunta provinciale n. 133 del 1° febbraio 2010, rappresentata e difesa, tanto congiuntamente quanto disgiuntamente — in virtù di procura speciale del 4 febbraio 2010, rogata dal segretario generale della Giunta provinciale dott. Hermann Berger (rep. n. 22754) — dagli avv.ti Renate von Guggenberg (VNGRNT57L45A952K), Maria Larcher (LRCMRA49P48F856E), Stephan Beikircher (BKRSPPH65E10B160H) e Cristina Bernardi (BRNCST64M47D548L), di Bolzano, con indirizzo di posta elettronica avvocatura@provincia.bz.it e n. fax 0471/412099, e dall'avv. Michele Costa (CSTMHL38C30H501R), di Roma, con indirizzo di posta elettronica costamicheleavv@tin.it e fax n. 06/3729467, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in 00195 Roma, Via Bassano del Grappa n. 24;

Contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, recante «Disposizioni legislative anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246», limitatamente alla parte in cui mantiene in vigore il regio decreto 29 marzo 1923, n. 800 (Allegato 2, n. 190), convertito in legge con legge 17 aprile 1925, n. 473 (Allegato 1, n. 182).



F A T T O

Sul Supplemento ordinario n. 234/L alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 290 del 14 dicembre 2009 è stato pubblicato il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, recante «Disposizioni legislative anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246».

Con l'art. 1, comma 1, del decreto legislativo in esame lo Stato ha individuato, ai fini e per gli effetti dell'art. 14, commi 14, 14-*bis* e 14-*ter*, della legge 28 novembre 2005, n. 246, e successive modificazioni, le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali è indispensabile la permanenza in vigore (Allegato 1).

Inoltre, con l'art. 1, comma 2, dello stesso decreto legislativo sono state sottratte all'effetto abrogativo di cui all'art. 2 del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9, le disposizioni indicate nell'Allegato 2, che permangono in vigore anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 14, commi 14, 14-*bis* e 14-*ter*, della legge 28 novembre 2005, n. 246, e successive modificazioni.

Ai sensi dell'art. 1, comma 3, del decreto legislativo in esame, ai fini dello stesso:

a) per «disposizioni legislative statali» si intendono tutte le disposizioni comprese in ogni singolo atto normativo statale con valore di legge indicato negli Allegati 1 e 2, con effetto limitato a singole disposizioni solo nei casi espressamente specificati;

b) per «pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970» si intendono tutte le disposizioni, contenute in atti legislativi statali, la cui pubblicazione, secondo le norme vigenti in materia di pubblicazione all'epoca di ciascun atto, è avvenuta a far data dal 17 marzo 1861 fino a tutto il 31 dicembre 1969;

c) per «anche se modificate con provvedimenti successivi» si intende che sono compresi anche gli atti legislativi statali che abbiano subito qualsiasi modifica anche dopo il 31 dicembre 1969;

d) per «permanenza in vigore» si intende che restano in vigore le disposizioni legislative statali, indicate negli Allegati 1 e 2, nel testo vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, in base agli atti normativi che le hanno introdotte a suo tempo nell'ordinamento e alle eventuali successive modificazioni anteriori alla stessa data, anche ai sensi dell'art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile.

Al comma 4 viene specificato che le disposizioni legislative emanate ai sensi degli articoli 7, secondo comma, 8, terzo comma, e 116, primo comma, della Costituzione sono comunque escluse dall'effetto abrogativo di cui all'art. 14, comma 14-*ter*, della legge 28 novembre 2005, n. 246, e successive modificazioni.

Infine, il comma 5 dispone che il decreto legislativo entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

Al punto 182 dell'Allegato 1 — Atti normativi salvati pubblicati anteriormente al 1° gennaio 1970 — è elencata la legge 17 aprile 1925, n. 473, legge per la conversione in legge, con approvazione complessiva, di decreti luogotenenziali e regi aventi per oggetto argomenti diversi, emanati sino al 23 maggio 1924 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del Regno d'Italia n. 104 del 5 maggio 1925), tra cui il regio decreto 29 marzo 1923, n. 800, recante «Lezione ufficiale dei nomi dei comuni e delle altre località dei territori annessi».

Al punto 190 dell'Allegato 2 — Atti salvati dall'elenco delle abrogazioni allegato al decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, così come convertito dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9 — è, invece, elencato il regio decreto 29 marzo 1923, n. 800.

Il decreto n. 800 dell'anno 1923, emanato in attuazione dei «Provvedimenti per l'Alto Adige, intesi ad una azione ordinata, pronta ed efficace di assimilazione italiana», deliberati dal Gran Consiglio del fascismo il 12 marzo 1923, prevede all'art. 1 che, agli effetti di cui negli articoli seguenti, sono pubblicati gli elenchi allegati al decreto stesso di nomi dei comuni e di altre località delle nuove province del regno, visti e firmati dal Ministro dell'interno e che lo stesso Ministro è autorizzato a pubblicare gli elenchi che successivamente si rendessero necessari e ad introdurre le variazioni occorrenti. Per i nomi di luogo non compresi negli elenchi, e cioè per i nomi delle località minori, e delle sedi d'ufficio che venissero nuovamente costituiti, ed in generale per tutti i nomi degli enti geografici e topografici non ancora fissati ufficialmente, le autorità e le amministrazioni accoglieranno intanto le forme adottate nei Prontuari e Repertori della reale società geografica italiana.

Prevedono, in particolare, gli articoli 2 e 3 di tale decreto che nelle insegne, nei timbri e nei suggelli delle autorità e amministrazioni statali e di quelle altre autorità e amministrazioni la cui lingua d'ufficio è la lingua dello stato, e inoltre negli atti pubblici ed amministrativi redatti nella lingua ufficiale dello Stato, si debbono usare i nomi che sono indicati nella prima colonna degli elenchi allegati, mentre il nome indicato nella seconda colonna sarà aggiunto, fra



parentesi, solo nei casi in cui le autorità e amministrazioni predette lo ritengano opportuno per ragioni di pratica e comune intelligenza, mentre nei timbri, nei suggelli, nelle insegne e nelle altre scritte esposte al pubblico dalle autorità e amministrazioni che potranno eventualmente essere autorizzate ad avvalersi di una lingua diversa da quella ufficiale dello Stato, si debbono usare i nomi indicati in tutte e due le colonne degli elenchi allegati. Il nome aggiunto nella seconda colonna deve tenere il secondo posto, fra parentesi, e non può essere scritto con caratteri più apparenti di quelli del nome italiano.

Il regio decreto 29 marzo 1923, n. 800, era già stato abrogato in sede di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, recante «Misure urgenti in materia di semplificazione normativa» (art. 1 della legge 18 febbraio 2009, n. 9).

Infatti, con l'art. 2, comma 1, del predetto decreto-legge è stato disposto che - a decorrere dal 16 dicembre 2009 - sono o restano abrogate le disposizioni elencate nell'Allegato 1, salva l'applicazione dei commi 14 e 15 dell'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246.

E in sede di conversione, nell'Allegato 1 è stato inserito il seguente punto 10136-*bis*: R.D. 29 marzo 1923, n. 800 Lezione ufficiale dei nomi dei comuni e di altre località dei territori annessi, convertito dalla legge 17 aprile 1925, n. 473.

Senonché, appena un giorno prima del 16 dicembre 2009 è entrato in vigore il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, in quanto nello stesso era stata inserita la clausola d'urgenza, clausola peraltro non contenuta nello schema che era stato sottoposto all'esame dei competenti organi istituzionali, schema che non prevedeva nemmeno il mantenimento in vigore del regio decreto 29 marzo 1923, n. 800, ovvero la sua legge di conversione 17 aprile 1925, n. 473.

Pertanto, è stato vanificato l'effetto abrogativo del regio decreto 29 marzo 1923, n. 800, disposto con il decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9.

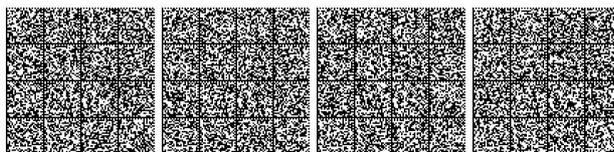
Le norme impugnate del decreto legislativo in parola violano le particolari prerogative riconosciute alla Provincia autonoma di Bolzano e risultano, quindi, costituzionalmente illegittimi per violazione degli articoli 2, 3, 8 (n. 2), 16, 19, 99, 100, 101, 102, 105 e 107 dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige/Südtirol (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), delle relative norme d'attuazione, in particolare d.P.R. 30 giugno 1951, n. 574; d.P.R. 19 ottobre 1977, n. 846; d.P.R. 31 luglio 1978, n. 571; d.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574, nonché degli articoli 3, 5, 6, 10, 11, 76, 77, 116 e 117, comma 1, della Costituzione, dell'Accordo di Parigi del 5 settembre 1946, del Trattato di pace di Parigi del 10 febbraio 1947, delle risoluzioni 715 A (XXVII) del 23 aprile 1959 e 1314 (XLIV) del 31 maggio 1968, del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 10 dicembre 1948, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 (CEDU), della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie adottata dal Consiglio d'Europa il 5 novembre 1992, della risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 18 dicembre 1992 (Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche), della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995, della Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali, fatta a Parigi il 20 ottobre 2005.

Pertanto, la Provincia autonoma di Bolzano, con il presente atto le impugna per i seguenti motivi di

D I R I T T O

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, con riferimento al punto 182 dell'Allegato 1 e al punto 190 dell'Allegato 2, per violazione degli articoli 2, 3, 8 (n. 2), 16, 19, 99, 100, 101 e 102 dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige/Südtirol (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), delle relative norme d'attuazione, in particolare d.P.R. 30 giugno 1951, n. 574; d.P.R. 19 ottobre 1977, n. 846; d.P.R. 31 luglio 1978, n. 571; d.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574, nonché degli articoli 3, 5, 6, 10, 11, 116 e 117, comma 1, della Costituzione, e dell'Accordo di Parigi del 5 settembre 1946 nonché del Trattato di pace di Parigi del 10 febbraio 1947.

Come si è esposto in fatto, con l'impugnato decreto legislativo lo Stato ha mantenuto in vigore, o meglio, ha fatto rivivere espressamente il regio decreto 29 marzo 1923, n. 800 (punto 190 dell'Allegato 2), recante «Lezione ufficiale dei nomi dei comuni e delle altre località dei territori annessi», di tolemeiana memoria, che, quale elemento portante del



pacchetto «di violenta italianizzazione» del territorio provinciale attuato a seguito della prima guerra mondiale, identificò una nomenclatura esclusivamente italiana per tutte le denominazioni tedesche, di conseguenza vietate, nonché la relativa legge di conversione (legge 17 aprile 1925, n. 473).

Quindi, con l'emanazione del decreto legislativo *in parte qua*, lo Stato ha dato corso ad un'evidente violazione della competenza legislativa esclusiva della Provincia autonoma di Bolzano in materia di toponomastica (art. 8, comma 1, *cf.* 2), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige») e delle relative competenze amministrative in materia (art. 16, d.P.R. n. 670/1972).

Ma ciò che ai fini del presente ricorso rileva è che sono state lese le prerogative riconosciute alla Provincia autonoma di Bolzano per la presenza di minoranze linguistiche sul suo territorio a tutela delle stesse e che, di conseguenza, sono stati violati i specifici vincoli in essa esistenti in tema di uso della lingua tedesca e ladina.

Ora, l'art. 2 della Costituzione sancisce il principio pluralistico, disponendo che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

L'art. 3 della Costituzione, invece, riconosce il principio di eguaglianza, stabilendo che tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali (comma 1) e che è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

A riguardo codesta ecc.ma Corte, con la recente sentenza 22 maggio 2009, n. 159, ebbe a statuire: «Questa Corte ha più volte affermato che la tutela delle minoranze linguistiche costituisce principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale (sentenze n. 15 del 1996, n. 261 del 1995 e n. 768 del 1988). Più precisamente, «tale principio, che rappresenta un superamento delle concezioni dello Stato nazionale chiuso dell'ottocento e un rovesciamento di grande portata politica e culturale, rispetto all'atteggiamento nazionalistico manifestato dal fascismo, è stato numerose volte valorizzato dalla giurisprudenza di questa Corte, anche perché esso si situa al punto di incontro con altri principi, talora definiti "supremi", che qualificano indefettibilmente e necessariamente l'ordinamento vigente (sentenze n. 62 del 1992, n. 768 del 1988, n. 289 del 1987 e n. 312 del 1983): il principio pluralistico riconosciuto dall'art. 2 — essendo la lingua un elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare — e il principio di eguaglianza riconosciuto dall'art. 3 della Costituzione, il quale, nel primo comma, stabilisce la pari dignità sociale e l'eguaglianza di fronte alla legge di tutti i cittadini, senza distinzione di lingua e, nel secondo comma, prescrive l'adozione di norme che valgano anche positivamente per rimuovere le situazioni di fatto da cui possano derivare conseguenze discriminatorie (sentenza n. 15 del 1996).».

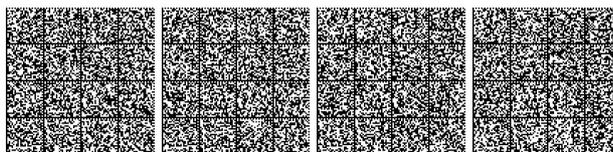
Dispongono, inoltre, gli articoli 5 e 116 della Costituzione che la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali ed adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento e che il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.

In particolare, dispone l'art. 6 della Costituzione che la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche: «La tutela delle minoranze linguistiche è uno dei principi fondamentali del vigente ordinamento che la Costituzione stabilisce all'art. 6, demandando alla Repubblica il compito di darne attuazione "con apposite norme"... Con queste sue norme, la Costituzione italiana partecipa dell'attuale movimento sovranazionale a favore della convivenza di gruppi umani dalla diversa identità entro le medesime organizzazioni politiche statali.» (Corte costituzionale, sentenza n. 15 del 1996).

Il legislatore costituzionale, al fine di rendere effettiva la tutela delle minoranze linguistiche presenti in provincia di Bolzano nonché la parità tra i diversi gruppi linguistici, ha previsto che nella Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è riconosciuta parità di diritti ai cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, e sono salvaguardate le rispettive caratteristiche etniche e culturali (art. 2 Statuto), e che, quindi, alle Province di Trento e di Bolzano sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia (art. 3, comma 3, Statuto).

L'art. 99 dello Statuto precisa che «nella regione la lingua tedesca è parificata a quella italiana che è la lingua ufficiale dello stato».

L'art. 100 dello Statuto attribuisce ai «cittadini di lingua tedesca della provincia di Bolzano la facoltà di usare la loro lingua nei rapporti con gli uffici giudiziari e con gli organi e uffici della pubblica amministrazione situati nella provincia o aventi competenza regionale, nonché con i concessionari di servizi di pubblico interesse svolti nella provincia stessa» (comma 1), fissa le modalità d'uso delle lingue negli organi collegiali della regione, della provincia e



degli enti locali (comma 2) e gli obblighi gravanti, sempre in materia di uso delle lingue, in capo agli uffici ed organi pubblici nonché ai concessionari di pubblici servizi (comma 3), per poi concludere che «salvo i casi espressamente previsti — e la regolazione con norme di attuazione dei casi di uso congiunto delle due lingue negli atti destinati alla generalità dei cittadini, negli atti individuali destinati ad uso pubblico e negli atti destinati ad una pluralità di uffici — è riconosciuto negli altri casi l'uso disgiunto dell'una o dell'altra delle due lingue. Rimane salvo l'uso della sola lingua italiana all'interno degli ordinamenti di tipo militare.».

In base all'art. 101 dello Statuto «nella provincia di Bolzano le amministrazioni pubbliche devono usare, nei riguardi dei cittadini di lingua tedesca, anche la toponomastica tedesca, se la legge provinciale ne abbia accertata l'esistenza ed approvata la dizione».

L'art. 102 dello Statuto afferma che le «popolazioni ladine e quelle mochene e cimbre dei comuni di Fierozzo, Frassilongo, Palù del Fersina e Luserna hanno diritto alla valorizzazione delle proprie iniziative ed attività culturali, di stampa e ricreative, nonché al rispetto della toponomastica e delle tradizioni delle popolazioni stesse».

Infine, l'art. 19 dello Statuto prevede che nella provincia di Bolzano l'insegnamento nelle scuole materne, elementari e secondarie è impartito nella lingua materna italiana o tedesca degli alunni da docenti per i quali tale lingua sia ugualmente quella materna e che la lingua ladina è usata nelle scuole materne ed è insegnata nelle scuole elementari delle località ladine. Tale lingua è altresì usata quale strumento di insegnamento nelle scuole di ogni ordine e grado delle località stesse. In tali scuole l'insegnamento è impartito su base paritetica di ore e di esito finale, in italiano e tedesco.

Inoltre, le norme di attuazione allo Statuto, tra cui i dd.PP.RR. 30 giugno 1951, n. 574; 1° novembre 1973, n. 691; 26 luglio 1976, n. 752; 19 ottobre 1977, n. 846; 31 luglio 1978, n. 571; 10 febbraio 1983, n. 89; e 15 luglio 1988, n. 574; disciplinano tra l'altro anche l'uso delle lingue tedesca e ladina in provincia di Bolzano.

In particolare, l'art. 73 del d.P.R. n. 574/1951 prevede che nelle Valli Ladine può essere usato nella toponomastica locale, oltre che la lingua italiana e la lingua tedesca, anche il ladino.

E l'art. 1 del d.P.R. n. 574/1988 dispone espressamente che «Nella regione [Trentino Alto Adige/Südtirol] la lingua tedesca è parificata a quella italiana,...

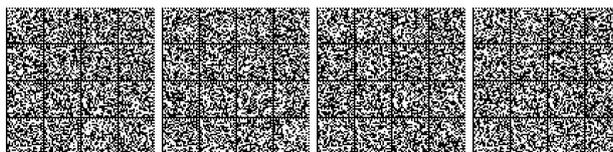
È opportuno ricordare che la vigente disciplina statutaria si collega all'art. 1 dell'Accordo di Parigi tra l'Italia e l'Austria del 5 settembre 1946 che, quale annesso n. 6, fa parte integrante del Trattato di Pace firmato a Parigi il 10 febbraio 1947 (legge 25 novembre 1952, n. 3054, «Ratifica del decreto legislativo 28 novembre 1947, n. 1430, concernente esecuzione del Trattato di pace fra l'Italia e le Potenze alleate ed associate, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica 14 gennaio 1953, n. 10.), il quale prevede quanto segue: «Gli abitanti di lingua tedesca della provincia di Bolzano e quelli dei vicini comuni bilingui della provincia di Trento, godranno di completa eguaglianza di diritto rispetto agli abitanti di lingua italiana, nel quadro delle disposizioni speciali destinate a salvaguardare il carattere etnico e lo sviluppo culturale ed economico del gruppo di lingua tedesca. In conformità dei provvedimenti legislativi già emanati o emanandi, ai cittadini di lingua tedesca sarà specialmente concesso ... b) l'uso, su di una base di parità, della lingua tedesca e della lingua italiana nelle pubbliche amministrazioni, nei documenti ufficiali come pure nella nomenclatura toponomastica bilingue».

È, dunque, evidente come, in base alle predette disposizioni statutarie e attuative nonché dell'Accordo internazionale di Parigi, in forza delle quali nella Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol «è solennemente proclamata la parificazione della lingua tedesca a quella italiana» (Corte costituzionale 30 settembre 1983, n. 312), anche i toponimi in lingua tedesca devono necessariamente essere parificati a quelli in lingua italiana.

Mantenendo, invece, in vigore, o meglio, far rivivere il regio decreto 29 marzo 1923, n. 800, nonché la relativa legge di conversione (legge 17 aprile 1925, n. 473), questa parificazione linguistica, avente carattere generale, assoluto ed inderogabile, viene violata e, di conseguenza risultano violati gli articoli 2, 3, 8 (n. 2), 16, 19, 99, 100, 101 e 102 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, le relative norme d'attuazione, in particolare il d.P.R. 30 giugno 1951, n. 574; il d.P.R. 19 ottobre 1977, n. 846; il d.P.R. 31 luglio 1978, n. 571; il d.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89; il d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574, gli articoli 3, 5, 6, 116 della Costituzione, l'Accordo di Parigi del 5 settembre 1946 nonché il Trattato di pace di Parigi del 10 febbraio 1947 e, di conseguenza anche gli articoli 10, 11 e 117, comma 1, della Costituzione.

2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, in parte qua, per violazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione.*

Come noto, ai sensi dell'art. 76 della Costituzione l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti. Inoltre, il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.



Il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, doveva essere emanato in forza dell'art. 14, commi 14, 14-bis e 14-ter della legge 28 novembre 2005, n. 246, e successive modifiche, con il quale il Governo è delegato ad adottare, con le modalità di cui all'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) esclusione delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita;
- b) esclusione delle disposizioni che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete;
- c) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali;
- d) identificazione delle disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore, anche utilizzando a tal fine le procedure di analisi e verifica dell'impatto della regolazione;
- e) organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse;
- f) garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa;
- g) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti anche indiretti sulla finanza pubblica;
- h) identificazione delle disposizioni contenute nei decreti ricognitivi, emanati ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, aventi per oggetto i principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie previste dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Ora, con il decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, è stato statuito che, a decorrere dal 16 dicembre 2009, sono o restano abrogate le disposizioni elencate nell'Allegato 1.

In sede di conversione di tale decreto-legge (art. 1 della legge 18 febbraio 2009, n. 9) nell'Allegato 1 è stato inserito il punto 10136-bis: regio decreto 29 marzo 1923, n. 800, convertito dalla legge 17 aprile 1925, n. 473.

Quindi, è stato il legislatore ordinario a decidere di abrogare tale norma, per cui la norma del legislatore delegato è viziata da eccesso di delega.

Ma l'impugnato decreto legislativo è viziato da eccesso di delega anche sotto un altro profilo.

Infatti, principali obiettivi della legge di delegazione erano quello dell'esclusione delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita nonché quello dell'esclusione dalla permanenza in vigore delle disposizioni che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete (art. 14, comma 14, lett. a) e b), legge 28 novembre 2005, n. 246, s.m.). E da quanto verrà esposto *sub* 4) risulta evidente che le disposizioni di cui al regio decreto 29 marzo 1923, n. 800, sono da considerarsi abrogate tacitamente e, comunque, da tempo hanno esaurito la loro funzione e sono in ogni caso obsolete, per cui il mantenimento in vigore o, meglio, la reviviscenza di tale norma non rientra nel perimetro tracciato dal legislatore delegante.

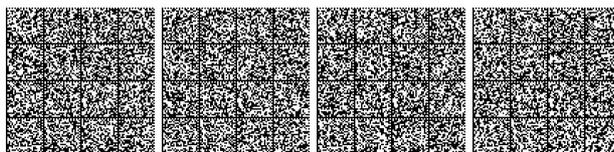
3) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, in parte qua (punto 190 dell'Allegato 2 e punto 182 dell'Allegato 1), per violazione dell'art. 107 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e, quindi, del principio di leale collaborazione.*

È stato evidenziato che lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol detta esplicite disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche.

Ora, dispone l'art. 107 dello Statuto: «Con decreti legislativi saranno emanate le norme di attuazione del presente statuto, sentita una commissione paritetica composta di dodici membri di cui sei in rappresentanza dello Stato, due del Consiglio regionale, due del Consiglio provinciale di Trento e due di quello di Bolzano. Tre componenti devono appartenere al gruppo linguistico tedesco.

In seno alla commissione di cui al precedente comma è istituita una speciale commissione per le norme di attuazione relative alle materie attribuite alla competenza della Provincia di Bolzano, composta di sei membri, di cui tre in rappresentanza dello Stato e tre della Provincia. Uno dei membri in rappresentanza dello Stato deve appartenere al gruppo linguistico tedesco; uno di quelli in rappresentanza della Provincia deve appartenere al gruppo linguistico italiano.».

Questo articolo disciplina l'emanazione di speciali norme, quali sono appunto le norme di attuazione, che, integrando la disciplina statutaria, hanno un ruolo fondamentale nella definizione delle reciproche competenze costituzionali (Stato, Regioni, Province autonome) e nella disciplina dei loro rapporti mediante un istituto di cooperazione paritaria, rappresentato dalla Commissione paritetica. Tale istituto che, dunque, è espressione di quel principio di «leale



collaborazione» che, secondo il costante insegnamento di codesta ecc.ma Corte, presiede al sistema complessivo dei rapporti fra lo Stato e le Regioni e Province autonome: «Di particolare rilievo è, poi, a questo riguardo, per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome, la funzione della normativa d'attuazione, vale a dire di quel particolare procedimento che è previsto dai suddetti statuti speciali e che rinvia la specificazione delle implicazioni legislative derivanti dalle disposizioni statutarie alla decretazione legislativa successiva alla deliberazione di commissioni pariteticamente composte da rappresentanti dello Stato e della Regione interessata. È infatti evidente che questo tipo di produzione normativa, che deve comunque necessariamente — dato che fuoriesce dagli abituali modelli procedurali previsti per il percorso legislativo — trovare il suo fondamento in disposizioni statutarie, si pone come norma interposta (e, quindi, sovraordinata) per ciò che riguarda sia la legge statale che quella regionale che vengono a disciplinare corrispondenti ambiti legislativi.» (Corte costituzionale, 22 maggio 2009, n. 159).

Sarebbe stato, quindi, questo l'unico strumento a cui lo Stato poteva eventualmente ricorrere per introdurre eventuali normative in materia di toponomastica, qualora fosse necessario, il che non è, come si dirà più avanti.

A tale procedura si è fatto, invece, ricorso per procedere all'approvazione del d.P.R. 30 giugno 1951, n. 574, ovvero al d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574.

È di tutta evidenza che le disposizioni di cui all'art. 1, commi 1 e 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, *in parte qua*, sono state emanate in violazione dell'art. 107 dello Statuto speciale di autonomia per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, in quanto le disposizioni dello Statuto e relative norme di attuazione non possono essere modificate né derogate unilateralmente dallo Stato al di fuori della procedura ivi prevista.

4) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, in parte qua, per violazione dell'art. 105 dello Statuto di autonomia per il Trentino-Alto Adige/Südtirol (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), degli articoli 10, 11 e 117, primo comma, della Costituzione e delle risoluzioni 715 A (XXVII) del 23 aprile 1959 e 1314 (XLIV) del 31 maggio 1968, del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite.*

Si è appena accennato che non era necessario mantenere in vigore ovvero far rivivere espressamente le norme di cui al regio decreto 29 marzo 1923, n. 800, ed alla relativa legge di conversione (legge 17 aprile 1925, n. 473), peraltro del tutto obsoleti e per di più in stridente contrasto con norme di natura costituzionale e para-costituzionali nonché con norme contenute in atti internazionali. Ciò per le seguenti considerazioni:

A. Disciplina statutaria e regionale.

Innanzitutto va rilevato che l'art. 4 (n. 3) dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol attribuisce alla Regione competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni». Trattandosi di competenza legislativa di tipo primario, essa è soggetta ai limiti della Costituzione (comprensivo di quello dei principi generali dell'ordinamento giuridico, del principio della territorialità e degli altri principi nel tempo elaborati dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale) e degli obblighi internazionali, compresi, ovviamente, quelli discendenti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Il successivo art. 7 dello Statuto, il quale, ricalcando la previsione di cui all'art. 133, comma 2, della Costituzione, prevede che «con leggi della regione, sentite le popolazioni interessate, possono essere istituiti nuovi comuni e modificate le loro circoscrizioni e denominazioni».

La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, nell'arco degli ultimi sessanta anni, ha emanato una ventina di leggi volte ad incidere sulla denominazione e circoscrizione di comuni siti nel territorio provinciale di Bolzano.

Le località interessate da uno specifico intervento del legislatore regionale sono le seguenti: Lauregno e Proves (l.r. 8/49), Cortina all'Adige (l.r. 10/52), Andriano (l.r. 4/53), Stelvio e Prato allo Stelvio (l.r. 5/53), San Martino di Passiria (l.r. 16/53), Prato allo Stelvio (Venosta) (l.r. 13/54), Aldino (Valdagno) (l.r. 6/55), Rasun di Sotto, Rasun di Sopra, Anterselva e Valdaora (l.r. 12/55), Moso in Passiria (l.r. 10/55), Santa Cristina Valgardena (l.r. 25/55), Rio di Pusteria (l.r. 26/55), Avelengo e Merano (l.r. 7/57), Lagundo (l.r. 6/58), Predoi e Valle Aurina (l.r. 17/58), San Pancrazio e Ultimo (l.r. 7/60), Sesto (l.r. 22/63), La Valle e San Martino di Badia (l.r. 19/64), Sirmiano, Tesimo e Nalles (l.r. 29/64), Fié allo Sciliar (l.r. 18/71), Appiano, Caldano, Termeno, Cortaccia, Magré e Cortina all'Adige (l.r. 31/71), Rio, Pré di Sotto, Varna e Fortezza (l.r. 8/73), Senale-San Felice (l.r. 8/74), Foresta e Marlengo (l.r. 9/74), Ronchi e Termeno sulla Strada del Vino (l.r. 2/78), Castelbello-Ciardes e Naturno (l.r. 10/80), Gargazzone e Postal (l.r. 5/93), Plaus (l.r. 7/95), Valle di Casies (l.r. 10/95), Monguelfo-Tesido (l.r. 6/03).

Inoltre, diverse località del territorio provinciale sono direttamente menzionate nello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, fra cui il capoluogo provinciale, Bolzano.

Nello stesso Statuto sono inoltre menzionate le seguenti località: Proves, Senale, Termeno, Ora, Bronzolo, Valdagno, Lauregno, San Felice, Cortaccia, Egna, Montgana, Tredena, Magré, Salorno, Anterivo, e Sinablana (art. 3).



Ora, l'art. 105 dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige/Südtirol prevede che «nelle materie attribuite alla competenza della regione e della provincia, fino a quando non sia diversamente disposto con leggi regionali o provinciali, si applicano le leggi dello Stato».

Ne consegue che, per i nomi geografici non disciplinati in base alle fonti appena citate occorre rifarsi alla vigente disciplina statale in materia di toponimia, che, merita, pertanto, di essere brevemente illustrata.

B. Disciplina statale.

Il primo intervento normativo nel settore di un certo rilievo si concretava nel regio decreto del 5 marzo 1911, con il quale venne costituita la «reale commissione per la revisione toponomastica della Carta d'Italia», poi rimodellata, sia per il profilo delle funzioni che della composizione, mediante un ampliamento della rappresentanza all'interno della commissione stessa, alle istituzioni centrali dello Stato, a quelle regionali e delle province autonome, ai massimi sodalizi geografici e culturali, sia nazionali che locali, con la legge 8 giugno 1949, n. 605, che è tuttora in vigore, come si vedrà più oltre.

L'evoluzione normativa in materia di toponomastica e la prassi applicativa nel tempo succedutasi per superare le questioni e difficoltà man mano incontrate dalla reale commissione nella compilazione della Carta topografica sono efficacemente ricostruite da A. Cantile (norme toponomastiche nazionali, in Italia Atlante dei tipi geografici, edito dall'Istituto geografico militare sotto l'alto patronato del Presidente della Repubblica, www.igmi.org), il quale osserva, a pag. 87, che «nonostante le varie attenzioni rivolte per il passato ai nomi di luogo, l'Italia non possiede uno "statuto unico" in materia di toponomastica ufficiale. Sono invece in vigore numerose disposizioni di legge, che regolano l'argomento: Costituzione della Repubblica italiana, leggi costituzionali e leggi ordinarie, decreti legislativi, decreti del Presidente della Repubblica e leggi regionali. In generale, sorvolando sulla questione della toponomastica stradale, che non rientra tra gli interessi di questo intento, va operata una distinzione tra nomi di carattere amministrativo e non. Mentre per i primi la legislazione nazionale offre una chiara definizione di competenze nelle azioni di denominazione di comuni, frazioni e borgate, non mostra alcuna attenzione verso tutti quei nomi geografici non amministrativi, quali oronimi, idronimi, località, regioni geografiche estese e limitate, case isolate, che pur costituiscono la stragrande maggioranza della toponomastica. Per tutta questa vasta quantità di nomi non esiste, infatti, altra sanzione se non quella relativa alla legge 2 febbraio 1960, n. 68, (Norme sulla cartografia ufficiale dello Stato e sulla disciplina della produzione e dei rilevamenti terrestri e idrografici), che, nell'individuare quale carta ufficiale dello Stato la Carta topografica d'Italia edita dall'I.G.M., estende automaticamente l'attributo di ufficialità anche alla toponomastica in essa contenuta».

C. Disciplina internazionale.

Prima di procedere oltre nell'esame della normativa italiana informante il settore, giova ricordare che l'Italia aderisce al GENUNG, acronimo italo-franco-spagnolo di Gruppo di Esperti delle Nazioni Unite sui Nomi Geografici, in inglese UNGEGN, in tedesco StAGN (ständiger Ausschuss für geografische Namen), costituito in ottemperanza alle risoluzioni ONU 715 A (XXVII) del 23 aprile 1959 e 1314 (XLIV) del 31 maggio 1968, che rappresenta una delle sette branche specializzate permanenti del ECOSOC ed è, in virtù dei compiti assegnategli e della rappresentatività dei suoi membri, il consesso più autorevole a livello mondiale nel settore della toponomastica. (S. Arca, normative internazionali di nomi geografici, in Atlante cit.).

Il GENUNG, che per statuto (consultabile sub www.igmi.org) persegue «l'uso mondiale normalizzato di univoci nomi di luogo», ritenuto necessario per «mitigare le tensioni politiche» e promuovere «affari e commercio», è articolato in 22 divisioni, ripartizioni geografico-linguistiche, nelle quali sono suddivisi gli Stati membri. Ciascuna divisione è composta dai delegati formalmente designati dai rispettivi governi. L'Italia è membro della divisione 20 - Romano-ellenica -, insieme a Belgio, Canada, Cipro, Francia, Grecia, Lussemburgo, Moldavia, Monaco, Portogallo, Romania, Santa Sede, Spagna, Svizzera e Turchia. L'Austria e la Germania fanno parte della divisione 12 dei Paesi di lingua Neerlandese e Tedesca.

Le riunioni del GENUNG si svolgono generalmente ogni due anni e perseguono lo scopo di preparare i documenti tecnici da sottoporre all'approvazione della Conferenza delle Nazioni Unite sulla normalizzazione dei nomi geografici, che hanno luogo ogni cinque anni, nonché di promuovere e controllare l'applicazione delle risoluzioni adottate dalle Conferenze, essendo gli Stati membri tenuti ad adeguarsi nella produzione dei documenti connessi: cartografia, repertori toponomastici, disposizioni amministrative e quant'altro attenga agli ambiti propri delle risoluzioni approvate.

D. Le linee guida.

Ciò posto, va osservato che le «Linee guida per la normalizzazione dei nomi geografici ad uso degli editori di cartografia ed altri editori» in atti vigenti, sono basati sui lavori della 22ª sessione del GENUNG svoltasi a New York nel 2004 (20 — 29 aprile), recependo quanto emerso in tale assise internazionale.

Tali «linee guida», curate dall'Istituto geografico militare, contengono, conformemente alle indicazioni fissate nella Conferenza del 1982 di Ginevra, direttive attinenti allo statuto legale dei nomi geografici nelle lingue parlate e all'alfabeto delle lingue stesse, regole ortografiche applicative ai nomi geografici, indicazioni circa la pronuncia dei



nomi geografici, substrati linguistici riconoscibili nei nomi dei luoghi esistenti, per quanto di utilità dei cartografi, ripartizione geografica delle lingue, particolarità dei dialetti, relazioni tra dialetti e lingue normali, autorità toponomastica e misure intraprese per la normalizzazione dei nomi, documenti di base, glossario delle parole necessarie per la comprensione delle carte, abbreviazioni ufficiali, e le divisioni amministrative.

In merito alle lingue ufficiali, si legge nelle «linee guida» predette che, «oltre all'italiano, anche il francese e il tedesco hanno un riconoscimento ufficiale in Italia, rispettivamente nella Regione Autonoma Valle d'Aosta Vallée d'Aoste e nella Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen. In queste aree tali lingue hanno gli stessi diritti dell'italiano». Fra le altre lingue minoritarie, riconosciute ma non parificate, è menzionato anche il ladino, in merito al quale vengono fornite indicazioni sul sistema ortografico e grammaticale alla stregua di quanto è previsto per tutte le altre lingue minoritarie e dialettali nominate nelle «linee guida».

In tali «linee», fra le regole ortografiche, alla voce dedicata ai nomi geografici composti, è dato di leggere, tra l'altro, che «in alcune carte relative ad aree di bilinguismo si può trovare un trattino anche tra il nome italiano in prima posizione e i nomi francesi o tedeschi in seconda posizione (ad es. Bolzano-Bozen, Passo del Brennero-Brennerpass, Val Gardena-Grödnertal). Ad ogni modo sarebbe più corretto separare i nomi italiani da quelli francesi e tedeschi per mezzo della barra “/”, in modo da mostrare chiaramente che entrambi i nomi sono ufficiali ed egualmente validi (ad es. Bolzano/Bozen, Bressanone/Brixen, Aosta/Aoste, Val Gardena/Grödnertal)».

In merito alla lingua tedesca ed ai dialetti bavaresi, nelle «linee guida» predette è riportato quanto segue: «Il tedesco, lingua ufficiale della confinante Austria, della Repubblica Federale di Germania e, inoltre, una delle quattro lingue nazionali della Svizzera, è diffusamente parlato anche nella Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen, che fa parte della Regione Autonoma del Trentino Alto Adige/Südtirol. Quando quest'area fu assegnata all'Italia, dopo la prima guerra mondiale, si stimò che il numero di persone di lingua tedesca in Alto Adige/Südtirol fosse di 233.000 contro 7.000 abitanti di lingua italiana: i primi rappresentavano dunque il 97% della popolazione totale. Conseguentemente ad un processo di immigrazione della popolazione di lingua italiana, diretta quasi esclusivamente nelle aree urbane, la quota di abitanti di lingua tedesca si è gradualmente ridotta al 60% (1971) della popolazione totale, anche se nelle aree rurali tale quota è molto più elevata (90%). Come risultato del Trattato di pace di Parigi del 1947, l'Alto Adige/Südtirol venne ancora una volta assegnato all'Italia e nel 1948 fu unito alla provincia di Trento (Trentino) a formare una Regione a statuto speciale. Con il nuovo statuto autonomistico del 1972 l'uso del tedesco è stato nuovamente permesso nell'amministrazione pubblica e tutti i documenti ufficiali devono essere redatti sia in lingua tedesca che italiana. Nella lingua parlata gli abitanti dell'Alto Adige/Südtirol usano normalmente dialetti austro-bavaresi, molto simili a quelli parlati nel vicino Tirolo, una regione dell'Austria».

In ordine ai nomi geografici, invece, viene osservato quanto appresso: «Sebbene il Governo italiano avesse riconosciuto fin dal 1948 il principio di pari dignità della lingua tedesca e italiana per il Trentino-Alto Adige/Trentino-Südtirol, i toponimi della Provincia di Bolzano/Bozen furono registrati quasi tutti nella loro forma italiana, in tutte le vecchie carte ufficiali alla scala 1:25000 e 1:50000 dell'Istituto Geografico Militare. In molte carte odierne prodotte anche da privati (ad es. del Touring Club Italiano 1:25000) vengono riportate entrambe le versioni, laddove lo spazio lo permetta, con la forma italiana in prima posizione seguita da una barra e dal corrispondente tedesco (ad es. Bressanone/Brixen, Adige/Etsch, Val Pusteria/Pustertal, Passo Rombo/Timmelsjoch).

Nel capitolo dedicato a «enti autorizzati e standardizzazione», nelle «linee guida» è ribadito quanto più sopra già accennato in materia di normalizzazione dei nomi, vale a dire che nell'ordinamento italiano vige una duplice via per la ufficializzazione dei toponimi in uso.

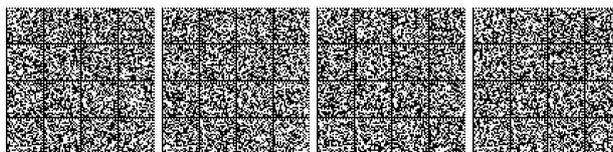
La prima avviene per il tramite della revisione dei nomi dei luoghi apportati sulle carte ufficiali dello Stato, per la quale è istituita un'apposita commissione, composta, a termini della già menzionata legge 8 giugno 1949, n. 605, come segue:

Presidente: direttore dell'istituto geografico militare;

Membri: presidente del Comitato nazionale per la geografia del Consiglio nazionale delle ricerche o un suo delegato, il direttore dell'Istituto idrografico della marina od un suo delegato, il presidente del Touring Club Italiano od un suo delegato, un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri, un rappresentante del Ministero degli interni.

Per la parte che riguarda la loro regione o provincia:

- il presidente della Giunta provinciale di Bolzano o un suo delegato,
- il presidente della Giunta provinciale di Trento o un suo delegato,
- il capo dell'amministrazione provinciale di Gorizia o un suo delegato,
- il capo dell'amministrazione provinciale di Udine o un suo delegato,
- il presidente della Giunta regionale per la Valle d'Aosta o un suo delegato,



un rappresentante della Deputazione regionale di storia patria,
i direttori degli Istituti di geografia delle università o loro delegati,
i direttori di Centri di studi regionali,

Segretario: un funzionario od ufficiale dell'Istituto geografico militare, di grado non superiore al settimo.

Le carte topografiche ufficiali d'Italia sono prodotte dai seguenti enti:

Istituto geografico militare;

Istituto geografico della marina;

Agenzia del territorio (ex catasto);

Servizio geologico d'Italia;

Centro informazioni geotopografiche dell'aeronautica militare.

Altre carte topografiche, le «Carte tecniche regionali», con scala 1:5000 e 1:10000 sono prodotte dalle regioni ovvero dalle province autonome di Trento e di Bolzano.

Elenchi completi dei nomi relativi a luoghi abitati si possono trovare nei fascicoli regionali ISTAT, nell'annuario del Touring Club Italiano, dell'Istituto geografico De Agostini e nelle «carte e documenti costruiti o redatti da enti pubblici o privati, purché, a giudizio del competente organo cartografico dello Stato, possiedano i necessari requisiti tecnici» (art. 3, legge 2 febbraio 1960, n. 52).

Riguardo alla commissione toponomastica sopra citata, è stato peraltro osservato che «le giuste preoccupazioni del legislatore nel voler assicurare le ampie garanzie alle varie istanze legate alle questioni toponomastiche, si tradussero però nella creazione di un organismo collegiale eccessivamente rappresentativo e poco funzionale, che costituì di fatto un freno alle pur necessarie attività di revisione della toponomastica riportata nella cartografia ufficiale dello Stato e che negli anni successivi generò ripieghi e forme di accomodamento scientificamente dubbie, ancorché più funzionali in relazione alle pressanti esigenze della produzione cartografica ufficiale» (A. Cantile, cit.).

L'esautorazione di detta commissione avvenne per gradi. Le direttive dettate per la raccolta e la registrazione della toponomastica ai fini della redazione della Carta topografica d'Italia alla scala 1:25000 del 1950 erano sostanzialmente coincidenti con quelle precedentemente elaborate dalla reale commissione, in base alle quali doveva essere trascritta sulla carta ufficiale dello Stato la toponomastica conosciuta dalle persone, i nomi di speciale importanza storica, anche se poco usati o conosciuti sul luogo, impiegando per la trascrizione la lingua italiana e mantenendo la terminologia locale dei nomi comuni, come alpe, baita, casera, ed evitando, per quanto possibile, di impiegare i nomi di proprietari di immobili per la loro mutevolezza. (A. Cantile, cit.).

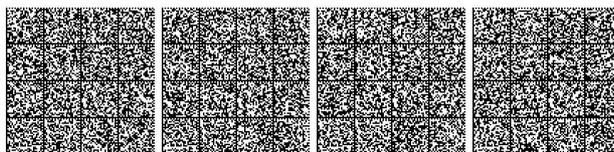
Era, inoltre, previsto, per la registrazione delle denominazioni, che «per i nomi dialettali o stranieri, fintantoché non siano portati a forma italiana da prescrizioni governative, valgono le norme per le indagini toponomastiche in vigore. Quando siano in uso le due denominazioni italiana e dialettale o straniera, e l'uso della prima sia poco esteso, vengono inserite ambedue le denominazioni, ponendo la seconda nella forma ortografica originaria in parentesi sotto o a seguito della dizione italiana, con carattere diminuito di un terzo, per i nomi piccoli; di metà per i nomi di altezza uguale o superiore a mm 3» (I.G.M. Segni convenzionali e norme sul loro uso, vol. 1, cartografia alla scala 1:25000, edizione 1950).

La raccolta dei nomi di luogo stessi doveva basarsi, invece, sull'intervista degli abitanti e delle persone notoriamente pratiche dei luoghi, integrata dalla consultazione delle mappe catastali, della documentazione presente negli archivi pubblici e parrocchiali, dei volumi sul censimento della popolazione ed altri, e poi sottoposta all'autorità comunale per un confronto.

L'elenco dei toponimi, concordato e convalidato dalla firma del sindaco, doveva essere trasmesso alla commissione toponomastica di cui alla legge 8 giugno 1949, n. 605, per l'approvazione ed il successivo inserimento nella carta. Venne parallelamente aperta, tuttavia, anche la possibilità di pubblicare i nomi raccolti dall'operatore di campagna ed approvati dal sindaco direttamente sulle carte, «facendo salva la possibilità di apportare eventuali varianti ai toponimi riportati sulle carte, nelle edizioni successive» (A. Cantile, cit.).

Con le norme tecniche successivamente emanate, l'Istituto geografico militare venne ad ulteriormente ampliare la possibilità di intervenire sulle denominazioni inserite o da inserire nelle carte senza il previo assenso della commissione toponomastica, alla quale, nel tempo, non veniva più fatto nemmeno un accenno. La facoltà di convalida delle indagini toponomastiche degli operatori di campagna restava riconosciuta interamente ai sindaci.

Scelte sostanzialmente analoghe furono operate dalla Commissione geodetica italiana, allorché, nel 1973, a ridosso dell'attuazione dell'ordinamento regionale ordinario, iniziato con i decreti del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 1 – n. 6, 15 gennaio 1972, n. 7 – n. 11 e 5 giugno 1972, n. 315, impartì la normativa tecnica per la formazione



delle Carte Tecniche Regionali, nelle quali stabili che «l'elenco dei toponimi compresi in ogni comune dovrà essere convalidato — salvo disposizioni in contrario — dalla firma del sindaco accompagnato dal bollo comunale». (A. Cantile, cit.).

Nelle carte tecniche regionali andavano inseriti i nomi conosciuti dalle persone del luogo, ad eccezione dei nomi di speciale importanza storica (strade, ruderi di antichità notevoli, ecc.), per i quali consigliava comunque l'inserimento nelle carte, anche se poco conosciuti sul posto.

Per le lingue veniva, invece, indicato «l'uso prevalente della lingua italiana nella scrittura dei vari toponimi, riservando la terminologia locale per l'indicazione dei nomi comuni come alpe, baita, casera, tabià, brughiera, magredo, groana, ecc., mentre, più specificatamente riferito alle zone bilingui del Paese, si sottolineava la "preminenza della versione italiana, purché esistente", e, in subordine, "la versione originale nella seconda lingua senza ricorrere ad italianizzazione"» (A. Cantile, cit.).

Le norme tecniche più recenti dell'Istituto geografico militare risalgono all'anno 2000, e furono diramate per la produzione della Carta d'Italia alla scala 1:25000 — Serie 25DB. In larga parte sono riprese e parzialmente rielaborate le indicazioni contenute nelle precedenti edizioni.

Un tanto vale anche per la constatazione che «solo per pochi particolari (comuni e centri abitati, parrocchie, importanti accidentalità, ecc.) esistono nomi sanzionati da documenti ufficiali, per la maggior parte dei particolari topografici (piccole località, case isolate, alture, corsi d'acqua secondari, ecc.), invece, la raccolta dei toponimi, nella forma ortografica più largamente usata, comporta notevoli difficoltà». (A. Cantile, cit.).

Nelle carte vanno iscritti i nomi conosciuti dalle persone del luogo, nonché, anche se poco usati e conosciuti, i nomi di speciale importanza storica (strade, ruderi di antichità notevoli ecc.).

La raccolta dei nomi è affidata agli operatori di campagna interrogando gli abitanti e altre persone notoriamente pratiche dei luoghi (insegnanti, parroci, ingegneri, forestali, geometri, alpinisti, cacciatori, guardie campestri ecc.).

Vanno consultati anche i fascicoli dell'Istituto centrale di statistica relativi al censimento generale della popolazione, che, per la parte in cui sono consultati, fanno testo agli effetti della esatta grafia dei toponimi.

Sono da consultarsi, inoltre, le mappe catastali, i documenti presenti negli archivi pubblici e privati e la precedente cartografia.

I nomi così raccolti nell'apposito stampato sono presentati al sindaco o a chi ne fa le veci, per la convalida.

Per le scritture, l'ortografia, le abbreviazioni e quant'altro, vi è invece una larga coincidenza con le indicazioni contenute nelle «Linee guida per la normalizzazione dei nomi geografici ad uso degli editori di cartografia ed altri editori» sopra richiamate, la cui elaborazione era sostanzialmente contestuale alla preparazione della normativa tecnica predetta.

È da ritenere, ad ogni modo, che nei casi dubbi, le indicazioni recate dalle «linee guida» prevalgano comunque su quelle delle meno recenti direttive tecniche, anche per quanto attiene alle lingue minoritarie, e, in particolare, a quelle cui è riconosciuta una «pari validità» rispetto all'italiano.

Ricostruito, così, per sommi capi, il quadro normativo in cui si inserisce la produzione dei vari tipi di carta cui è attribuita una specifica rilevanza ed ufficialità anche in merito alla toponimia, va aggiunto che, mentre la Carta Tecnica della provincia di Bolzano ad oggi è priva di indicazioni toponomastiche, per contro, vengono puntualmente aggiornati i fascicoli dell'Istituto centrale di statistica Censimento Generale della Popolazione.

E. Il censimento Generale della Popolazione.

Come visto più sopra, «agli effetti della esatta grafia dei toponimi, e limitatamente a quelli presi in considerazione, questi documenti ufficiali fanno testo».

I documenti relativi al censimento generale della popolazione, nei territori delle province di Trento e di Bolzano, come noto, sono curati e redatti da uffici statistici istituiti con legge provinciale a termini della vigente normativa di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige/Südtirol, di cui all'art. 10 del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1978, n. 1017, come sostituito dall'art. 1 del decreto legislativo 6 luglio 1993, n. 290.

In base al cennato art. 10, infatti, l'ufficio di statistica istituito con legge provinciale fa «parte del Sistema statistico nazionale di cui al decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, e corrisponde direttamente con l'ISTAT»; esso ufficio effettua, «- in particolare curando, salvo diversa intesa, la verifica, la correzione, e la memorizzazione dei dati rilevati - i censimenti e le altre rilevazioni previste dal programma statistico nazionale in conformità alle direttive tecniche disposte dall'ISTAT e dagli organi titolari delle rilevazioni».

Per quanto concerne la raccolta delle denominazioni dei luoghi, si ricorda che le direttive tecniche dell'ISTAT ricalcano il modello all'uopo tracciato dall'Istituto geografico militare, vale a dire che i nomi raccolti ed utilizzati vanno sottoposti all'autorità comunale e convalidati dal sindaco o da chi ne fa le veci.



Inoltre, il servizio provinciale competente per la redazione della Carta tecnica Provinciale si accinge a completare tale documento, compilato su tavole acquistate dall'Istituto Tabacco, essendosi rilevate quelle dell'Istituto geografico militare troppo poco aggiornate, con le indicazioni nominative dei luoghi sulla base delle «linee guida» più volte menzionate e le indicazioni contenute nei fascicoli del Censimento Generale della Popolazione.

Ultimata la disamina della disciplina vigente per i nomi di «carattere non amministrativo», va brevemente presa in considerazione quella operante per i «nomi cosiddetti amministrativi», per utilizzare la terminologia delle «linee guida» predette, ed, in genere, degli addetti ai lavori.

F. I nomi cosiddetti amministrativi.

La nomenclatura delle «divisioni amministrative» più rilevanti, quelle regionali, è fissata direttamente dalla Costituzione stessa, che elenca ciascuna delle 20 regioni italiane per nome, da ultimo anche in forma bilingue per quanto attiene la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ed il Trentino-Alto Adige/Trentino-Südtirol.

Nelle «linee guida» è precisato, a tale riguardo, che «le tre regioni di Trentino-Alto Adige/Trentino-Südtirol, Veneto e Friuli-Venezia Giulia vengono spesso definite Tre Venezie o Triveneto. L'Abruzzo può anche essere definito Abruzzi, ma quest'ultimo nome è meno appropriato. Un'altra denominazione non consueta è quella di Lucania per Basilicata».

Le regioni sono, a loro volta, divise (eccetto la Valle d'Aosta/Vallée D'Aoste) in due o più province, che in tutto sono 103.

La «fusione di regioni esistenti o la creazione di nuove regioni con un minimo di un milione di abitanti» può essere disposta «con legge costituzionale, sentite in consigli regionali,» quando «ne facciano richiesta tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con *referendum* dalla maggioranza delle popolazioni stesse» (art. 132 Costituzione).

«Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove province nell'ambito d'una regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei comuni, sentita la stessa regione.»(per la Sicilia, *cf.*: M. Immordino, Sicilia, Giuffrè).

«La regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni» (art. 133 Costituzione).

La portata di quest'ultima previsione costituzionale, di tenore identico a quello dell'art. 7 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, come più avanti rilevato, venne dapprima meglio specificata con l'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 1, recante «Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di circoscrizioni comunali e di polizia locale urbana e rurale e del relativo personale», e resta ora determinata dall'art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, recante «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382», (*cf.*: G. Rozzi, in Commento al decreto 616, Giuffrè).

L'art. 16 predetto recita come segue: «Le funzioni amministrative relative alla materia < circoscrizioni > concernono: la determinazione dell'ambito territoriale dei comuni e delle relative denominazioni e sedi; la definizione dei rapporti fra comuni conseguenti a variazioni territoriali; il regolamento del regime di separazione dei rapporti patrimoniali e contabili fra comuni e loro frazioni. La denominazione delle borgate e frazioni è attribuita ai comuni ai sensi dell'art. 118 della Costituzione. Fino all'entrata in vigore della legge sulle autonomie locali non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti».

Al riguardo va ricordato il decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526, recante «Estensione alla regione Trentino Alto Adige e alle province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616», il quale, agli articoli 12 e 15, stabilisce, rispettivamente, che «Sono estesi alla regione e alle province autonome, in quanto non ne siano già investite, ogni facoltà o poteri attribuiti alle regioni a statuto ordinario con decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, alle condizioni, con le modalità ed entro i limiti per essi previsti».

«Le funzioni amministrative che le leggi generali dello Stato conferiscono ai comuni, ai sensi dell'art. 128 della Costituzione, debbono intendersi conferite direttamente anche ai comuni siti nelle province di Trento e di Bolzano, qualora non rientrino nelle materie di competenza della regione o delle province. A questo titolo, e negli stessi limiti, debbono intendersi trasferite ai citati comuni le funzioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.»

In disparte ogni considerazione sul fatto che in occasione della riforma della Carta costituzionale operata nel 2001, l'art. 128 predetto è rimasto soppresso, mentre l'art. 118 è restato profondamente riformato, è di tutta evidenza che la normativa di cui all'art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, è stata trasfusa nell'ordinamento della regione e delle due province autonome per effetto del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526, sopra citato.



La Regione Trentino Alto Adige/Südtirol ha disciplinato gli aspetti che costituiscono l'oggetto dell'art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, con la legge regionale 21 ottobre 1963, n. 29, più volte modificata ed integrata, dettando, fra l'altro, le modalità per il conferimento dei titoli di «Città» o di «Borgata», le procedure da seguirsi per la costituzione di nuovi comuni, il distacco di frazioni, la riunione di comuni contermini, la rettifica dei confini comunali, ecc., e con la legge regionale 4 gennaio 1993, n. 1, e successive modifiche ed integrazioni, concernente, fra l'altro, l'istituzione delle circoscrizioni e dei consigli circoscrizionali, consentita ai soli comuni con oltre 30.000 abitanti.

I comuni della provincia di Bolzano (come di quella di Trento) risultano attributari, per effetto del medesimo dell'art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, della potestà di denominare le borgate, le frazioni e le altre articolazioni territoriali.

G. Conclusioni.

Fatto questo breve *excursus* sulle modalità applicative dell'art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, nel territorio della Regione Trentino Alto Adige/Südtirol, e, di riflesso, nella provincia di Bolzano, occorre rilevare che, tolte le fonti fin qui citate — legge costituzionale per tutte le regioni, leggi costituzionali per le cinque regioni ad autonomia differenziata ed i relativi capoluoghi, leggi ordinarie per le province ed i rispettivi capoluoghi, leggi regionali per tutti gli altri comuni, delibera del consiglio comunale per le borgate e le frazioni — l'ordinamento vigente non ne conosce altre in materia di denominazione dei luoghi «di carattere amministrativo», con la sola eccezione della legge 15 dicembre 1999, n. 482, recante «Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche», e del relativo regolamento di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 2 maggio 2001, n. 345, che tuttavia, per esplicita previsione della stessa legge 15 dicembre 1999, n. 482, non si applicano al territorio della Regione Trentino Alto Adige/Südtirol, della Regione Valle d'Aosta e alla provincia di Bolzano, riferendosi esclusivamente alle lingue minoritarie per le quali non è stabilita la «pari validità» e «alternatività» rispetto all'italiano prevista per il tedesco ed il francese.

Nel territorio della provincia di Bolzano rileva, invece, come già anticipato, la disciplina generale vigente in materia di denominazione dei luoghi, che, come si è visto nel corso di questa, breve esposizione, è sostanzialmente articolata su due filoni, come regola generale.

In nomi di carattere amministrativo sono definiti direttamente con legge costituzionale per le regioni, con legge statale per le province, con legge regionale per i comuni, e con deliberazione comunale per le articolazioni comunali.

I nomi di carattere non amministrativo, vale a dire dei luoghi non entificati, di contro, sono definiti e formalizzati mediante le carte ufficiali dello Stato e delle regioni e province autonome, compilati sulla base dei riscontri degli operatori di campagna presso le persone pratiche dei luoghi stessi, previo confronto con i fascicoli del censimento generale della popolazione e delle mappe catastali, ed «approvazione» da parte del sindaco territorialmente competente o di chi ne fa le veci.

Il territorio della Regione Trentino Alto Adige/Südtirol e della Provincia autonoma di Bolzano/Bozen non fa eccezione alle regole di carattere generale appena ricostruite, se non in minima misura, dovuta al grado di maggiore autonomia riconosciuta alle due province di Trento e di Bolzano.

Infatti, la denominazione della Regione stessa è stabilita direttamente con legge costituzionale (artt. 116 e 131 della Costituzione); la forma bilingue «Trentino Alto Adige/Südtirol» della Regione è, peraltro, stabilita solo nel primo degli articoli menzionati, modificato con l'art. 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, mentre, nel secondo dei detti articoli, non interessato dalla riforma, è rimasta l'originaria dizione monolingue; art. 1 dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige/Südtirol per la Regione stessa, che all'art. 114 prevede la «traduzione in lingua tedesca del presente testo unico concernente lo statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige (Trentino-Südtirol)», da pubblicarsi sul bollettino ufficiale).

Lo Statuto regionale indica inoltre il nome del capoluogo regionale, Trento.

Le province autonome di Trento e di Bolzano, essendo per più versi equiparate alle regioni, ne seguono anche il regime; di conseguenza sono anch'esse menzionate direttamente nella Carta costituzionale (art. 116, come modificato dall'art. 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), anche se non in forma bilingue, che rimane assicurata, per quella di Bolzano, dall'art. 114 dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige/Südtirol.

Il medesimo Statuto individua anche, sia pur in forma indiretta, i capoluoghi provinciali, Trento e Bolzano, e si preoccupa — essendo la «regione Trentino-Alto Adige/Südtirol costituita dalle province autonome di Trento e di Bolzano» (art. 116 Costituzione; art. 3 Statuto) — di definirne anche i confini, la modificazione dei quali non segue, pertanto, il regime previsto per le altre province, ma presuppone una procedura costituzionale, come per le regioni.

La denominazione dei comuni siti nel territorio regionale (provinciale) avviene nelle forme previste per tutti gli altri comuni italiani, con legge regionale, ricalcando l'art. 7 dello Statuto le previsioni di cui all'art. 133, comma 2, della Costituzione.



La denominazione delle borgate e delle frazioni comunali, infine, è rimessa alla determinazione dei consigli comunali, essendo l'art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, attributivo di tali funzioni alla generalità dei comuni italiani, rimasto esteso anche al territorio regionale (provinciale), come già illustrato.

Considerazioni sostanzialmente analoghe valgono anche per i nomi dei luoghi «non amministrativi», la cui ufficializzazione è in definitiva rimessa (astruendo per comodità di esposizione da quelli oggetto di accordi internazionali) alle carte topografiche ufficiali.

Essendo questo il quadro normativo statale in materia di toponomastica, è evidente che l'impugnato decreto legislativo *in parte qua* viola l'art. 105 dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige/Südtirol, anche perché uno dei principi portanti del sistema italiano vigente è rappresentato dal fatto che le denominazioni dei luoghi «non amministrativi» non vanno mai imposte, ma rilevate, nonché le risoluzioni 715 A (XXVII) del 23 aprile 1959 e 1314 (XLIV) del 31 maggio 1968, del Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, e per ciò stesso viola l'art. 117, comma 1, della Costituzione, oltre agli art. 10 e 11 della Costituzione.

In questo senso si è espressa codesta ecc.ma Corte con la sentenza 24 ottobre 2007, n. 349: «L'art. 117, primo comma, Cost., novellato a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, nel prevedere la necessità di armonizzare il diritto interno con «i vincoli derivanti [...] dagli obblighi internazionali», comporta l'obbligo del legislatore ordinario di rispettare le norme contenute in accordi internazionali; con tale norma costituzionale si è quindi realizzato un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro, tanto da essere comunemente qualificata «norma interposta», che è soggetta a sua volta ad una verifica di compatibilità con le norme della Costituzione. Conseguentemente, la norma nazionale incompatibile con la norma della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e dunque con gli «obblighi internazionali» di cui all'art. 117, primo comma, viola per ciò stesso tale parametro costituzionale.»

5) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, in parte qua, per violazione degli articoli 10, 11 e 117, primo comma, della Costituzione nonché dell'Accordo di Parigi tra l'Italia e l'Austria del 5 settembre 1946 che, quale annesso n. 6, fa parte integrante del Trattato di Pace firmato a Parigi il 10 febbraio 1947, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 (CEDU), della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie adottata dal Consiglio d'Europa il 5 novembre 1992, della risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 18 dicembre 1992 (Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche), della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995, della Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali, fatta a Parigi il 20 ottobre 2005.*

In conclusione, l'impugnato decreto legislativo è, *in parte qua*, in stridente contrasto con gli obblighi internazionali sanciti:

dall'Accordo di Parigi tra l'Italia e l'Austria del 5 settembre 1946 che, quale annesso n. 6, fa parte integrante del Trattato di Pace firmato a Parigi il 10 febbraio 1947, ratificato con legge 25 novembre 1952, n. 3054;

dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 (artt. 2, 7, 26);

dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 (CEDU), ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848 (artt. 6 e 14);

dalla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie adottata dal Consiglio d'Europa il 5 novembre 1992, ancorché non ancora ratificata dallo Stato italiano;

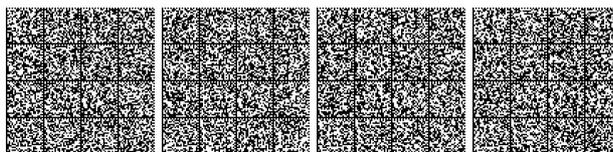
dalla risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 18 dicembre 1992 (Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche);

dalla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995, ratificata con legge 28 agosto 1997, n. 302;

dalla Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali, fatta a Parigi il 20 ottobre 2005, ratificata con legge 19 febbraio 2007, n. 19,

e per ciò stesso viola l'art. 117, primo comma, della Costituzione, nonché gli articoli 10 e 11, sempre della Costituzione.

In tali atti internazionali si affermano principi di eguaglianza e non discriminazione per motivi attinenti alla lingua e si intende garantire la effettiva partecipazione degli appartenenti alle minoranze nazionali alla vita collettiva del loro Paese attraverso il diritto all'uso della lingua nelle relazioni istituzionali, il diritto all'istruzione anche nella lingua minoritaria, il sostegno alla cultura della minoranza.



In particolare, la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie adottata dal Consiglio d'Europa il 5 novembre 1992 — prevede una tutela — particolarmente accentuata delle lingue «regionali o minoritarie», tra l'altro attraverso prescrizioni molto analitiche sull'insegnamento delle medesime ad ogni livello scolastico, sulla possibilità di usare queste lingue in sede giudiziaria e legale, nonché nei rapporti con le pubbliche amministrazioni, sulla previsione di forme di bilinguismo nelle aree in cui sono presenti le lingue minoritarie, sulla garanzia della presenza di queste lingue nel settore dei mezzi di comunicazione e nell'ambito culturale.

Particolarmente significativa si rivela, altresì, l'affermazione contenuta nell'art. 1 della Sezione I della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995, a mente della quale «la protezione delle minoranze nazionali e dei diritti e delle libertà delle persone appartenenti a queste minoranze è parte integrante della protezione internazionale dei diritti dell'uomo e in quanto tale rientra nella portata della cooperazione internazionale». La stessa non solo impegna le Parti contraenti a garantire pienamente l'esercizio delle libertà civili agli appartenenti alle minoranze nazionali, ma contiene — tra l'altro — disposizioni sulla libera utilizzazione della lingua minoritaria in privato ed in pubblico, sul suo uso in caso di procedure penali, sulla sua utilizzazione per i nomi personali e le insegne private, sul suo insegnamento nel sistema della pubblica istruzione.

Essa prevede, altresì, nella Sezione II, che «nelle zone geografiche dove persone appartenenti a minoranze nazionali sono insediate per tradizione o in numero sostanziale, qualora tali persone ne facciano richiesta e sempre [che] la richiesta corrisponda ad una effettiva esigenza, le Parti faranno in modo di realizzare per quanto possibile le condizioni che consentano di utilizzare la lingua minoritaria nelle relazioni tra queste persone e le autorità amministrative» (art. 10, comma 2) e che, sempre in tali zone, le Parti contraenti «nell'ambito del loro sistema legislativo [...] in considerazione delle loro specifiche condizioni, faranno ogni sforzo per affiggere anche nella lingua minoritaria le denominazioni tradizionali locali, i nomi delle strade e le altre indicazioni topografiche destinate al pubblico qualora vi sia una domanda sufficiente per tali indicazioni» (art. 11, comma 3).

P. Q. M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, recante «Disposizioni legislative anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246», limitatamente alla parte in cui mantiene in vigore il regio decreto 29 marzo 1923, n. 800 (Allegato 2, n. 190), convertito in legge con legge 17 aprile 1925, n. 473 (Allegato 1, n. 182), per violazione degli articoli 2, 3, 8 (n. 2), 16, 19, 99, 100, 101, 102, 105 e 107 dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige/Südtirol (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), delle relative norme d'attuazione, in particolare d.P.R. 30 giugno 1951, n. 574; d.P.R. 19 ottobre 1977, n. 846; d.P.R. 31 luglio 1978, n. 571; d.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574, nonché degli articoli 3, 5, 6, 10, 11, 76, 77, 116 e 117, primo comma, della Costituzione, dell'Accordo di Parigi del 5 settembre 1946, del Trattato di pace di Parigi del 10 febbraio 1947, delle risoluzioni 715 A (XXVII) del 23 aprile 1959 e 1314 (XLIV) del 31 maggio 1968, del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 (CEDU), della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie adottata dal Consiglio d'Europa il 5 novembre 1992, della risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 18 dicembre 1992 (Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche), della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995, della Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali, fatta a Parigi il 20 ottobre 2005.

Bolzano-Roma, addì 4 febbraio 2010

Avv.ti: GUGGENBERG – LARCHER – BEIKIRCHER – BERNARDI – COSTA



N. 24

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 febbraio 2010
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Lavoro e occupazione - Istruzione - Norme della Regione Abruzzo - Disciplina regionale dell'apprendistato - Aspetti formativi del contratto di apprendistato - Struttura e contenuti della formazione formale - Riferimento anche alla formazione interna alle aziende - Lamentata esorbitanza dalla competenza regionale limitata esclusivamente alla formazione pubblica o esterna all'azienda - Contrasto con la normativa nazionale, costituente principio direttivo, che rimette la determinazione delle modalità di erogazione e della articolazione della formazione aziendale alla contrattazione collettiva - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia della istruzione e formazione professionale e nella materia dell'ordinamento civile.

- Legge della Regione Abruzzo 4 dicembre 2009, n. 30, artt. 6, comma 4, e 29, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *l*), e terzo; d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, artt. 48, comma 4, lett. *c*), e 49, comma 5, lett. *b*).

Lavoro e occupazione - Istruzione - Norme della Regione Abruzzo - Disciplina regionale dell'apprendistato - Durata e caratteristiche della formazione nell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere d'istruzione e formazione - Formazione formale esterna all'impresa - Riserva ai giovani ed agli adolescenti che abbiano compiuto i quindici anni di età e che non siano in possesso di una qualifica professionale - Contrasto con la normativa nazionale che ha elevato a sedici anni l'età per l'accesso al lavoro rendendo obbligatoria l'istruzione impartita per almeno dieci anni - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della istruzione e formazione professionale e della competenza legislativa statale esclusiva in materia di norme generali sull'istruzione.

- Legge della Regione Abruzzo 4 dicembre 2009, n. 30, art. 25, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *n*), e terzo; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 622.

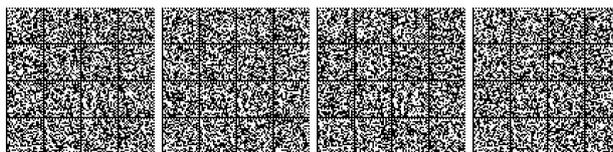
Lavoro e occupazione - Istruzione - Norme della Regione Abruzzo - Disciplina regionale dell'apprendistato - Durata e caratteristiche della formazione nell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere d'istruzione e formazione - Formazione formale esterna all'impresa - Disciplina interinale demandata alla Giunta regionale che deve indicare, secondo dati parametri, la durata, le ore medie per ogni anno del contratto, nonché la durata minima annuale - Lamentata interferenza nell'ambito dei rapporti intersoggettivi tra datore e lavoratore, propri del sinallagma contrattuale - Contrasto con i principi fondamentali della legislazione nazionale in materia di istruzione e sicurezza del lavoro - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia della istruzione e formazione professionale, della tutela e sicurezza del lavoro e nella materia dell'ordinamento civile, violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge della Regione Abruzzo 4 dicembre 2009, n. 30, art. 25, comma 2.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *l*), e terzo; d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, art. 48, comma 4, lett. *c*).

Lavoro e occupazione - Istruzione - Norme della Regione Abruzzo - Disciplina regionale dell'apprendistato - Profili formativi dell'apprendistato professionalizzante - Disciplina demandata alla Giunta regionale tenuto conto di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e dagli accordi interconfederali - Lamentata interferenza nell'ambito dei rapporti intersoggettivi tra datore e lavoratore, propri del sinallagma contrattuale - Contrasto con la normativa nazionale che prevede che la regolamentazione dei profili formativi e l'erogazione della formazione avvenga d'intesa con i sindacati e attraverso la contrattazione collettiva, nonché con i principi fondamentali in materia di istruzione e lavoro - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nelle materie della istruzione e formazione professionale e della tutela e sicurezza del lavoro e nella materia dell'ordinamento civile.

- Legge della Regione Abruzzo 4 dicembre 2009, n. 30, art. 28, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *l*), e terzo; d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, art. 49, comma 5, lett. *b*).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui Uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato nei confronti della Regione Abruzzo in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge



della Regione Abruzzo del 4 dicembre 2009, n. 30 pubblicata sul B.U. Abruzzo n. 65 del 16 dicembre 2009 recante «Disciplina dell'apprendistato» in relazione ai suoi articoli 6, comma 4; 29, comma 1, 2 e 3; 25, comma 1 e 2 e 28, comma 1.

La legge della Regione Abruzzo n. 30 del 2009 viene impugnata nella parte sopra richiamata giusta delibera del Consiglio dei Ministri nella seduta del 4 febbraio 2010.

Con detta legge, recante «Disciplina dell'apprendistato», la Regione Abruzzo «disciplina gli aspetti formativi delle tipologie di apprendistato normate dal titolo VI, capo I, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), e successive modifiche ed integrazioni, nel rispetto delle competenze spettanti alla legislazione statale e della funzione di regolamentazione riconosciuta alla contrattazione collettiva interna» (art. 1, rubricato «Principi generali»). La legge regionale si compone di trentasei articoli divisi in tre parti con titolo unico: Parte Prima, Titolo I, recante disposizioni relative agli aspetti formativi del contratto di apprendistato (articoli da 1 a 23); Parte Seconda, Titolo I, recante disposizioni relative alle tipologie di apprendistato, a sua volta suddiviso in tre capi (Capo I: Apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere d'istruzione e formazione; Capo II: Apprendistato professionalizzante; Capo III: Apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione; articoli da 24 a 31) e Parte Terza, Titolo I, recante disposizioni transitorie e finali (articoli da 32 a 36).

L'art. 6 della legge regionale, rubricato «Formazione professionale», dispone al comma quarto:

«4. La formazione formale, esterna o interna all'impresa, si esplica mediante la formazione:

- a) erogata in un contesto organizzato e strutturato in situazione distinta da quella produttiva;
- b) attuata mediante una specifica progettazione in cui sono esplicitati l'analisi delle competenze possedute, gli obiettivi formativi, gli standard minimi di competenze, i tempi e le modalità di apprendimento;
- c) realizzata e supportata da figure professionali competenti;
- d) registrata, quanto agli esiti, nel libretto formativo;
- e) finalizzata a produrre esiti verificabili e certificabili secondo le modalità e le procedure stabilite con deliberazione di Giunta regionale, d'intesa con le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano regionale e con le Province abruzzesi».

L'art. 29 della legge regionale, rubricato «Struttura e contenuti della formazione dell'apprendistato professionalizzante», stabilisce:

«1. La formazione formale dell'apprendistato professionalizzante è svolta all'esterno dell'impresa nell'ambito degli organismi scolastici, universitari e formativi accreditati; può, altresì, essere svolta all'interno dell'impresa con capacità formativa, purchè in luoghi normalmente non destinati alla produzione.

2. Fermo restando quanto previsto dall'art. 49, comma 5, lett. b), d.lgs. n. 276/2003, per la realizzazione della formazione formale interna, le imprese sono tenute ad avere la disponibilità di:

- a) luoghi, attrezzature e macchinari adeguati al profilo formativo di riferimento e conformi alle normative vigenti;
- b) formatori con competenza adeguata per il conseguimento degli obiettivi formativi previsti dal piano formativo individuale;
- c) tutori aziendali, individuati ai sensi dell'art 10.

3. I criteri e le modalità di verifica, anche preventiva, della capacità formativa dell'impresa sono stabiliti dalla Giunta regionale, sentita la Commissione regionale per l'Apprendistato.»

L'art. 25 della legge regionale, rubricato «Durata e caratteristiche della formazione nell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere d'istruzione e formazione», dispone al primo ed al secondo comma:

«1. L'attività di formazione formale esterna all'impresa, correlata all'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere d'istruzione e formazione, è riservata ai giovani ed agli adolescenti che abbiano compiuto i quindici anni di età e che non siano in possesso di una qualifica professionale; essa è finalizzata all'acquisizione delle competenze di base previste dagli standard formativi regionali dei percorsi di qualifica professionale ai sensi della normativa vigente.

2. La Giunta regionale, nelle more della regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione prevista dall'art. 48, comma 4, d.lgs. n. 276/2003, provvede a disciplinare la formazione formale esterna all'impresa, indicando la durata, in coerenza con la qualifica da conseguire, le ore medie per ogni anno del contratto, nonché la durata minima annuale, secondo le modalità ed i contenuti rispondenti ai diversi livelli di formazione posseduti dagli apprendisti al momento dell'avviamento al lavoro.»



L'art. 28 della legge regionale, rubricato «Profili formativi dell'apprendistato professionalizzante», infine, prevede al primo comma:

«1. I profili formativi dell'apprendistato professionalizzante sono disciplinati, sentita la Commissione regionale per l'Apprendistato, con provvedimento della Giunta regionale, nel rispetto dei livelli essenziali stabiliti a livello nazionale e delle disposizioni contenute nell'articolo 49, comma 5, d.lgs. n. 276/2003, e successive modifiche ed integrazioni, tenuto conto di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e dagli accordi interconfederali. Con il medesimo provvedimento sono individuati i profili formativi, i quali sono regolati per competenze ed attività in coerenza con il repertorio nazionale delle professioni.».

Si tratta di norme illegittime per i seguenti

M O T I V I

I. — L'art. 6, comma 4 e l'art. 29 della legge regionale, il cui testo si è qui riportato in narrativa, eccedono la competenza regionale in materia di «istruzione e formazione professionale» e violano la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, comma 2, lett. l), cost. laddove contengono disposizioni che regolano la formazione interna alle aziende.

In particolare, l'art. 6, comma 4, della legge regionale, nel disciplinare le modalità di esplicazione della formazione formale, sia essa esterna o interna all'impresa, riferisce anche a quest'ultima le prescrizioni relative al contesto di erogazione, alla specifica progettazione, alla registrazione degli esiti nel libretto formativo, nonché alla finalizzazione a produrre esiti verificabili e certificabili secondo procedure stabilite con deliberazione di Giunta regionale, d'intesa con le associazioni più rappresentative sul piano regionale e con le Province.

Del pari, l'art. 29 prevede, al comma 1, che la formazione formale dell'apprendistato professionalizzante possa essere, altresì, svolta all'interno dell'impresa con capacità formativa; stabilisce, al comma 2, gli oneri cui a tal fine le imprese sono tenute; prevedendo, poi al comma 3, che criteri e modalità di verifica, anche preventiva, della capacità formativa dell'impresa, siano stabiliti dalla Giunta regionale, sentita la commissione per l'Apprendistato.

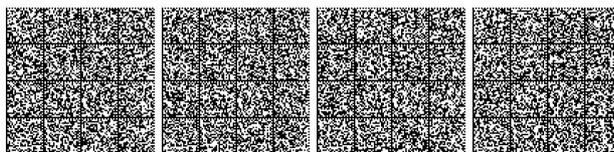
Come chiarito da codesta Corte in molteplici decisioni, la formazione professionale che la Costituzione riserva alle Regioni, in linea di principio, è esclusivamente quella pubblica o esterna da impartirsi «sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi con i quali vengano stipulati accordi» (Corte cost. sentenza n. 50 del 2005).

Di contro, la formazione che si svolge all'interno dell'azienda — rientrando nel sinallagma contrattuale — attiene all'«ordinamento civile» ex art. 117, comma 2, lett. l) Cost., sicché spetta allo Stato stabilire la relativa normativa con conseguente invasione della sfera di attribuzioni statali delle disposizioni di legge regionale che contengano la diretta disciplina della formazione interna (in termini anche Corte cost. sent. n. 24 del 2007, con declaratoria di incostituzionalità della disciplina relativa alla formazione interna da parte della regione Puglia).

Nel contratto di apprendistato dunque — certamente a causa mista per la presenza dell'aspetto formativo — la formazione si inserisce pur sempre nell'ambito di un rapporto contrattuale la cui regolamentazione appartiene necessariamente alla materia dell'ordinamento civile oggetto, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. 1) Cost., di potestà legislativa esclusiva dello Stato.

In particolare, l'art. 6, comma 4, lett. b) della legge regionale, prevedendo che la formazione formale interna all'impresa si espliciti mediante formazione attuata con specifica progettazione in cui sono esplicitati l'analisi delle competenze possedute, gli obiettivi formativi, gli standard minimi di competenze, i tempi e le modalità di apprendimento, fissa l'ambito definitivo della capacità formativa interna dell'impresa e si pone, quindi, in contrasto con l'art. 48, comma 4, lett. c) del d.lgs. n. 276/2003 (recante attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), in forza del quale la valutazione della capacità formativa delle aziende è rimessa alla contrattazione collettiva.

Ai sensi della norma statale citata, infatti, il rinvio alla contrattazione collettiva per la determinazione delle modalità di erogazione della formazione aziendale è criterio e principio direttivo per la regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione rimessa alle regioni ed alle province autonome d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministero dell'istruzione sentite le associazioni sindacali dei datori e prestatori di lavoro più rappresentative sul piano nazionale.



Del pari, l'art. 29 della legge regionale, sancendo i requisiti ritenuti necessari per l'erogazione della formazione formale all'interno della struttura relativamente all'apprendistato professionalizzante, fissa l'ambito definitorio della capacità formativa interna dell'impresa e si pone, quindi, in contrasto con l'art. 49, comma 5, lett. b) del richiamato d.lgs. n. 276/2003, in forza del quale per detto tipo di apprendistato la valutazione della capacità formativa delle aziende è rimessa alla contrattazione collettiva.

Ai sensi della norma statale da ultimo citata, infatti, il rinvio alla contrattazione collettiva per la determinazione delle modalità di erogazione e della articolazione della formazione, esterna e interna alle singole aziende, anche in relazione alla capacità formativa interna rispetto a quella offerta dai soggetti esterni, è criterio e principio direttivo per la regolamentazione dei profili formativi rimessa alle regioni ed alle province autonome d'intesa con le associazioni sindacali di datori e prestatori di lavoro più rappresentative sul piano nazionale.

Nella specie, pertanto, le disposizioni censurate incidono su profili strettamente attinenti all'ambito riservato in via esclusiva alla competenza statale, ovvero alla disciplina che i privati datori di lavoro possono impartire all'interno dell'azienda ai propri dipendenti, ed in particolare fissano l'ambito definitorio della capacità formativa interna dell'impresa in contrasto con le richiamate norme statali in base alle quali la valutazione della capacità formativa delle aziende è rimessa alla contrattazione collettiva.

II. — L'art. 25 della legge regionale, rubricato «durata e caratteristiche della formazione nell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere d'istruzione e formazione», al comma 1 riserva l'attività di formazione formale esterna all'impresa, correlata all'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere d'istruzione e formazione, ai giovani ed agli adolescenti che abbiano compiuto i quindici anni di età e che non siano in possesso di una qualifica professionale.

La disposizione in esame eccede dalle competenze regionali e viola le norme generali sull'istruzione riservate alla competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, comma 2, lett. n) Cost. ed i principi fondamentali in materia di istruzione riservati alla legislazione dello Stato ex art. 117, terzo comma, Cost.

L'art. 25, comma 1, della legge regionale contrasta in particolare con la previsione contenuta nell'art. 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006 (legge finanziaria 2007) che ha elevato da quindici a sedici anni l'età per l'accesso al lavoro rendendo obbligatoria l'istruzione impartita per almeno dieci anni.

La fissazione del limite minimo di anni di istruzione obbligatoria, con conseguente innalzamento dell'età per l'accesso al lavoro, costituisce, invero, funzione sorretta da evidenti esigenze unitarie e condizione minima di uniformità in materia scolastica.

III. — L'art. 25, comma 2, della legge regionale prevede che, nelle more della regolamentazione dei profili formativi prevista dall'art. 48, comma 4, d.lgs. n. 276/2003, sia la Giunta regionale a disciplinare la formazione formale esterna all'impresa indicando, secondo dati parametri, la durata, le ore medie per ogni anno del contratto, nonché la durata minima annuale.

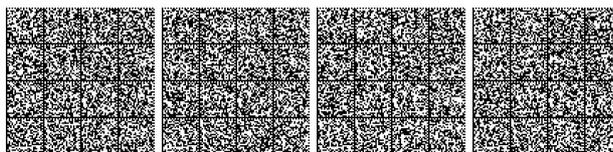
La disposizione in esame eccede dalle competenze attribuite alla regione in materia di istruzione e formazione professionale e viola la competenza legislativa esclusiva dello stato in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, comma 2, lett. 1) Cost.

La disciplina della durata, delle ore medie per ogni anno del contratto, nonché della durata minima annuale attiene, infatti, «ai rapporti intersoggettivi tra datore e lavoratore» propri del sinallagma contrattuale, appartenenti alla competenza esclusiva dello Stato nella predetta materia (C. cost. n. 50/2005).

In particolare viene, così, attribuito alla Regione un potere di regolamentazione interinale di esclusiva pertinenza in contrasto con il richiamato art. 48, comma 4, d.lgs. n. 276/2003, ai sensi del quale «la regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione è rimessa alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.».

La disposizione regionale in esame viola, comunque, la competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, cost. con riferimento ai principi fondamentali in materia di istruzione ed in materia di tutela e sicurezza del lavoro espressi nel menzionato art. 48, comma 4, d.lgs. n. 276/2003, il quale, ai fini della prevista regolamentazione d'intesa dei profili formativi dell'apprendistato, fissa criteri e principi direttivi relativi alla definizione delle qualifiche professionali ai sensi della legge n. 53/2003, alla previsione di un monte ore di formazione ed al rinvio alla contrattazione collettiva per la determinazione delle modalità di erogazione della formazione aziendale.

La legge regionale viola, inoltre, il principio di leale collaborazione tra Stato e Regione. Codesta Corte ha chiarito come nell'attuale assetto del mercato del lavoro la disciplina dell'apprendistato si presti ad interferenze di una pluralità



di competenze ed altresì che, in siffatta «concorrenza di competenze», l'intesa prevista dall'art. 48, comma 4, d.lgs. n. 276/2003 costituisca «lo strumento più pregnante di attuazione del principio di leale collaborazione» (Corte cost. sentenza n. 50 del 2005).

Per contro, con l'attribuzione alla Giunta regionale di un potere di regolamentazione esclusiva si esclude completamente, ancorchè in via interinale e temporanea, lo strumento dell'intesa con i competenti organi statali. L'art. 25, comma 2, della legge regionale sostituisce, invero, sia pure provvisoriamente, l'intesa stato-regione con un atto unilaterale della Regione, conferendo ad essa un ruolo preminente, incompatibile con la paritaria codeterminazione dell'atto in difetto di indicazioni della prevalenza di una parte sull'altra, propria dell'intesa.

In proposito, codesta Corte, ha anche evidenziato che regione non può provvedere autonomamente neppure per superare una situazione di stallo determinata dalla mancata intesa, posto che «è in contrasto con il parametro costituzionale della leale collaborazione, la drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti» (Corte cost. sent. n. 24 del 2007, con riferimento all'intesa in materia di apprendistato professionalizzante).

IV. — L'art. 28 della legge regionale, rubricato «profili formativi dell'apprendistato professionalizzante», prevede al comma 1 che questi siano disciplinati con provvedimento della Giunta regionale tenuto conto di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e dagli accordi interconfederali.

La disposizione in esame eccede dalle competenze attribuite alla regione in materia di istruzione e formazione professionale e viola la competenza legislativa esclusiva dello stato in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l) Cost.

Anche la disciplina dei profili formativi dell'apprendistato attiene, infatti, «ai rapporti intersoggettivi tra datore e lavoratore» propri del sinallagma contrattuale, come detto appartenenti alla competenza esclusiva dello Stato nella predetta materia.

In particolare, la norma regionale, pur richiamando formalmente l'art. 49, comma 5, d.lgs. n. 276/2003, contrasta con la regolamentazione dei profili formativi che la disposizione statale prevede avvenga d'intesa con i sindacati più rappresentativi a livello regionale, e con determinazione delle modalità di erogazione e della articolazione della formazione nelle singole aziende demandata alla contrattazione collettiva nazionale, territoriale o aziendale.

L'art. 28, comma 1, viola, comunque, la competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, cost. con riferimento ai principi fondamentali in materia di istruzione ed in materia di tutela e sicurezza del lavoro espressi nel menzionato art. 49, comma 5, d.lgs. n. 276/2003, il quale, per la regolamentazione d'intesa dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante, fissa criteri e principi direttivi relativi alla previsione di un monte ore di formazione, al rinvio alla contrattazione collettiva per la determinazione delle modalità di erogazione della formazione, al riconoscimento della qualifica professionale, alla registrazione della formazione nel libretto formativo ed alla presenza di un tutore aziendale.

Inoltre, per considerazioni analoghe a quelle svolte sub III, l'art. 28, comma 1, nel porsi in contrasto con il meccanismo di regolamentazione descritto dall'art. 49, comma 5, d.lgs. n. 276/2003, altera l'equilibrio dell'intesa conferendo alla Regione un ruolo preminente rispetto alle associazioni sindacali ed alla contrattazione collettiva.

Come già ricordato, con la richiamata pronuncia n. 24/07, proprio con riferimento all'intesa ex art. 49, comma 5, codesta Corte ha ritenuto «in contrasto con gli evocati parametri costituzionali la drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti».

P.Q.M.

Alla luce di quanto precede si confida che codesta ecc.ma Corte vorrà dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 4; dell'art. 29 comma 1, 2 e 3; dell'art. 25, comma 1 e 2 e dell'art.28, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 30 del 2009.

Si allega l'originale della delibera del Consiglio dei Ministri in data 4 febbraio 2010 e copia della legge regionale impugnata.

Roma, addì 12 febbraio 2010

L'avvocato dello Stato: Beatrice Gaia FIDUCCIA



N. 25

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 febbraio 2010
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Abruzzo - Aree protette o tutelate o destinate a determinate coltivazioni e produzioni, o ad elevato rischio e pericolosità - Divieto di svolgervi attività di prospezione, ricerca, estrazione, coltivazione e lavorazione di idrocarburi liquidi - Contrasto con i principi statali e comunitari in materia di energia e con le relative disposizioni procedurali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi comunitari di libertà di circolazione delle persone e di stabilimento, violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata, del principio di tutela della proprietà privata, lesione della competenza statale legislativa e amministrativa nella materia concorrente della produzione di fonti di energia, lesione del principio di leale collaborazione.

- Legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2009, n. 32, art. 2, che sostituisce l'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 10 marzo 2008, n. 2, come modificato dalla legge della Regione Abruzzo 15 ottobre 2008, n. 14.
- Costituzione, artt. 41, 117, primo e terzo comma, e 118; legge 23 luglio 2009, n. 99; legge 23 agosto 2004, n. 239; d.lgs. 25 novembre 1996, n. 625; legge 9 gennaio 1991, n. 9; legge 21 luglio 1967, n. 613; legge 11 gennaio 1957, n. 6; trattato UE, artt. 43 e 49; direttiva 94/22/CE del 30 maggio 1994.

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 Abruzzo in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore* per la dichiarazione della illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo n. 32 del 18 dicembre 2009, recante «Modifiche alla legge Regionale 10 marzo 2008, n. 2 e successive modifiche», pubblicata nel B.U.R. n. 12 del 21 dicembre 2009, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 4 febbraio 2010.

La legge regionale n. 32/2009 indicata in epigrafe, che apporta modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 2/2008 recante «Provvedimenti urgenti a tutela della Costa Teatina», presenta profili di illegittimità costituzionale per le seguenti motivazioni.

Preliminarmente, si precisa che il Governo ha proposto l'impugnazione *ex art.* 127 Cost. avverso la legge regionale n. 14/2008, che già aveva introdotto modifiche alla legge regionale n. 2/2008 citata (registro ricorsi n. 104/2008; udienza di discussione 26 gennaio 2010).

La predetta legge regionale n. 14/2008 è stata censurata, tra gli altri motivi di ricorso, perché la norma che modificava, novellandolo, il comma 6 dell'art. 1 della legge regionale n. 2/2008 citata, prevedeva che, su aree destinate a determinate coltivazioni e produzioni, nonché sulle aree a esse limitrofe con diversa destinazione urbanistica, fosse tassativamente vietato l'insediamento di industrie di prospezione, ricerca, estrazione, coltivazione e lavorazione di idrocarburi.

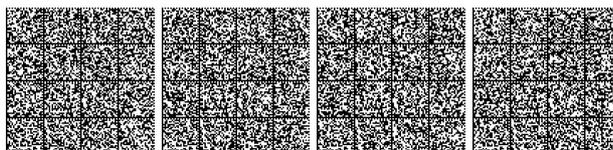
Erano, altresì, vietati la trasformazione e l'ampliamento degli esistenti impianti relativi a dette attività.

Il Governo, pertanto, premesso che le attività industriali relative al settore idrocarburi sono da inquadrare nel settore della produzione di fonti di energia, che è materia regolata dal diritto comunitario, nonché da norme statali di applicazione dei principi derivanti dall'ordinamento comunitario, che hanno posto i principi fondamentali in materia energetica, ha ritenuto che i generalizzati divieti alle citate attività, posti dalla norma regionale, fossero in contrasto con l'art. 117, primo comma Cost., perché in violazione dei principi comunitari di libertà di circolazione delle persone e di stabilimento, di cui agli articoli 43 e 49 del Trattato UE; nonché con l'art. 41 Cost., che afferma il principio di libertà di iniziativa economica privata, e con gli articoli 42 e 43 Cost., che tutelano la proprietà privata.

Inoltre, poiché la norma regionale non risultava in linea con i principi contenuti nelle disposizioni statali in materia di energia, il Governo ha ritenuto configurarsi anche un contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., perché la competenza legislativa concorrente deve esplicarsi all'interno del quadro di riferimento tracciato dalla legislazione statale «di cornice» e con spirito di leale collaborazione; nonché con l'art. 118 Cost., considerato che le funzioni amministrative in materia di impianti e infrastrutture energetiche sono, eccezion fatta per quelli di rilievo locale, di primaria competenza statale e le relative opere sono considerate dalle leggi statali di preminente interesse nazionale per la sicurezza del sistema elettrico e degli approvvigionamenti.

Con la modifica apportata dalla legge n. 32/2009 citata, la Regione è intervenuta nuovamente sulla legge regionale n. 2/2008, mantenendo, però, le medesime illegittimità già riscontrate.

In particolare, l'art. 2 della legge n. 32/2009 citata sostituisce l'art. 1 della legge regionale n. 2/2008 citata, come modificata dalla legge regionale n. 14/2008 citata.



Il novellato art. 1, comma 2, vieta le attività di prospezione, ricerca, estrazione, coltivazione e lavorazione di idrocarburi liquidi nelle aree ivi indicate.

Più precisamente, le aree di cui al medesimo art. 1, comma 2, dalla lettera *a)* alla lettera *e)*, sono zone di particolare sensibilità, mentre quelle di cui alla lettera *f)* sono aree destinate alle coltivazioni ed alle produzioni vitivinicole, olivicole, frutticole e di pregio.

Il comma 3 dello stesso art. 1 aggiunge che «le aree del territorio regionale sulle quali è consentito lo svolgimento delle attività, ai sensi della presente legge, e quelle sulle quali è fatto divieto di esercitare dette attività, sono individuate sulla base del piano di settore, approvato secondo le modalità e i termini stabiliti dall'art. 6-*bis* della legge regionale 12 aprile 1983, n. 18 (Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo)».

Al riguardo, va rilevato che le attività per cui si fa divieto nel novellato art. 1, comma 2, sono da ascrivere al settore della ricerca e della produzione di idrocarburi, che costituisce una materia regolata, sotto vari profili, dal diritto comunitario.

In ambito nazionale, la disciplina fondamentale è contenuta nella legge 23 agosto 2004, n. 239, recante «Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia»; nel decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625, recante «Attuazione della direttiva 94/22/CEE relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi»; nella legge 9 gennaio 1991, n. 9, recante «Norme per l'attuazione del nuovo Piano energetico nazionale»; nella legge 21 luglio 1967, n. 613 e, infine, nella legge 11 gennaio 1957, n. 6 anch'essa in tema di «Ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi».

La legge n. 239/2004 citata, nell'ambito dei principi derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, pone i principi fondamentali in materia energetica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Determina, altresì, quelle disposizioni per il settore energetico che contribuiscono a garantire la tutela della concorrenza, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica, fatta salva la disciplina in materia di rischi da incidenti rilevanti, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema al fine di assicurare l'unità giuridica ed economica dello Stato e il rispetto delle autonomie regionali e locali, dei trattati internazionali e della normativa comunitaria.

Gli obiettivi e le linee della politica energetica nazionale, nonché i criteri generali per la sua attuazione a livello territoriale, sono elaborati e definiti dallo Stato, che si avvale anche dei meccanismi di raccordo e di cooperazione con le autonomie regionali previsti dall'art. 1, comma 1.

Nello specifico, l'art. 1, comma 7, lettera *n)*, della legge n. 239/2004 citata prevede che spettano allo Stato, fra l'altro, le determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria, che sono adottate, per la terraferma, di intesa con le Regioni interessate.

Il comma 3 del medesimo art. 1 individua gli obiettivi generali di politica energetica del Paese, da conseguire sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione dallo Stato, dalle regioni e dagli enti locali.

È avviso del Governo che, con le norme denunciate in epigrafe la Regione Abruzzo 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. 2 della legge regionale Abruzzo n. 32/2009 viola gli articoli 41, 117, primo e terzo comma, e 118 della Costituzione.*

La norma della legge regionale Abruzzo, nel vietare le attività energetiche sopra indicate, si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto viola i principi comunitari di libertà di circolazione delle persone e di stabilimento, di cui agli articoli 43 e 49 del Trattato UE, nonché l'art. 41 Cost., che afferma il principio di libertà di iniziativa economica privata. Inoltre, poiché la predetta norma regionale confligge con i principi contenuti nelle menzionate disposizioni statali in materia di energia, essa, di riflesso, si pone in contrasto anche con l'art. 117, terzo comma, Cost.; in quanto la competenza legislativa concorrente delle Regioni deve esplicarsi all'interno del quadro di riferimento tracciato dalla legislazione statale «di cornice» (oltre che con spirito di leale collaborazione).



La normativa regionale in questione contrasta, altresì, con l'art. 118 Cost., trattandosi di funzioni amministrative di primaria competenza statale, che attengono alla sicurezza dell'approvvigionamento.

Va, inoltre, considerato che i commi, da 77 a 82-*sexies*, dell'art. 1 della legge n. 239/2004 citata, come sostituiti dall'art. 27, comma 34, della legge 23 luglio 2009, n. 99 contenente «Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia», prevedono un procedimento unico per il rilascio del titolo minerario, nonché per la successiva autorizzazione alla trivellazione, che sono rilasciati previa valutazione d'impatto ambientale, di competenza, per la terraferma, della Regione interessata.

Nelle disposizioni statali medesime si prevede che le opere e gli impianti necessari alla ricerca e alla coltivazione sono dichiarati di pubblica utilità e comportano l'eventuale effetto di variante urbanistica.

È, dunque, nella sede del procedimento unico statale, al quale partecipano anche le Amministrazioni comunali, che viene verificata la conformità urbanistica degli impianti; il procedimento stesso può concludersi con una determinazione concordata anche in deroga agli strumenti urbanistici.

2) *L'art. 2 della legge regionale Abruzzo n. 32/2009 viola l'art. 117, primo comma, della Costituzione.*

Ulteriore contrasto della normativa regionale in questione si profila con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in virtù degli obblighi assunti dal Governo italiano con le Istituzioni Comunitarie.

Va rilevato, infatti, che la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 30 maggio 1994, n. 94/22/CE, «relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi», recepita con il decreto legislativo n. 625/1996 citato, al fine di consentire a tutti gli enti interessati di presentare domanda di permesso di ricerca, prevede espressamente, all'art. 3, paragrafo 2, che gli Stati membri adottino un particolare procedimento amministrativo da avviarsi «mediante avviso che invita a presentare domande, da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee».

Il successivo paragrafo 3 consente agli Stati membri il rilascio di un'autorizzazione, senza avviare il procedimento di cui al paragrafo 2, qualora l'area oggetto della domanda è, tra l'altro, disponibile in maniera permanente.

P. Q. M.

Per i suesposti motivi si conclude perché la legge della Regione Abruzzo n. 32/2009 indicata in epigrafe sia dichiarata costituzionalmente illegittima;

Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 4 febbraio 2010.

Roma, addì 11 febbraio 2010

L'avvocato dello Stato: Gabriella PALMIERI

10C0206

N. 26

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 febbraio 2010
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Personale addetto alle segreterie particolari dei componenti della Giunta regionale, dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale, dei gruppi politici, nonché assistenti dei consiglieri regionali e autisti - Trattamento economico accessorio - Risorse destinate al finanziamento - Attribuzione del carattere di certezza, stabilità e continuità, e allocazione tra quelle di cui all'art. 31, comma 2, del contratto collettivo nazionale di lavoro, comparto Regioni - Lamentata interferenza in una materia riservata alla contrattazione collettiva e contrasto con le procedure e la normativa contrattuale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

- Legge della Regione Marche 22 dicembre 2009, n. 31, art. 11, comma 5.
- Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. l), e 120, primo comma; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, titolo III, artt. 40 e seguenti.



Energia - Norme della Regione Marche - Impianti per la produzione di energia elettrica alimentati da biomasse da autorizzare nel territorio regionale - Determinazione delle caratteristiche necessarie, quali capacità di generazione non superiore a 5MW termici, autosufficienza produttiva mediante utilizzo di biomasse locali o reperite in ambito regionale, utilizzazione del calore di processo, in modo da evitarne la dispersione nell'ambiente - Contrasto con i principi fondamentali posti dalla normativa nazionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, violazione del principio di libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni e dell'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale, violazione dei vincoli comunitari in tema di libertà di stabilimento e tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Marche 22 dicembre 2009, n. 31, art. 57, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, commi primo e terzo, e 120, primo comma; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 5, comma 1, lett. g); direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001, art. 6; d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 1; trattato CE, artt. 43 e 81.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri rappresentato e difeso, *ex lege*, dall'Avvocatura generale dello Stato presso la quale ha il proprio domicilio in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 nei confronti della Regione Marche in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 11, comma 5 e 57, comma 1 della legge della Regione Marche n. 31 del 22 marzo 2009, pubblicata sul B.U.R. n. 9 del 24 dicembre 2009, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010/2012 della Regione (Legge finanziaria 2010), giusta delibera del Consiglio dei ministri nella seduta del 10 febbraio 2010.

Con la legge n. 3/2009, indicata in epigrafe, la Regione Marche ha proceduto all'adozione di disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010/2012 della Regione (Legge finanziaria 2010).

È avviso del Governo che, con le norma di cui alla predetta legge, denunciate in epigrafe, la Regione Marche 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

Violazione degli articoli 117, primo e secondo comma, lett. l), terzo e quarto e 120, primo comma della Costituzione in relazione agli artt. 11, comma 5 e 57, comma 1 della legge Regione Marche n. 31/2009.

Art. 11, comma 5, legge Regione Marche n. 31/2009.

L'articolo 11, recante «Razionalizzazione della spesa per il personale», al comma 5 dispone che «Le risorse destinate al finanziamento del trattamento economico accessorio del personale addetto alle segreterie particolari dei componenti della Giunta regionale, dei componenti l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale, del personale dei gruppi politici, degli assistenti dei consiglieri regionali e degli autisti, previsto dalla l.r. 8 agosto 1997, n. 54 (Misure flessibili di gestione del personale della Regione e degli enti da essa dipendenti e norme sul funzionamento e sul trattamento economico accessorio degli addetti alle segreterie particolari), hanno carattere di certezza, stabilità e continuità e confluiscono tra quelle di cui all'articolo 31, comma 2, del contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali per il quadriennio normativo 2002/2005 e il biennio economico 2002/2003». La norma in esame, stabilisce, quindi, che le risorse destinate al finanziamento del trattamento economico accessorio del personale ivi previsto hanno carattere di certezza, stabilità e continuità e confluiscono tra quelle di cui all'articolo 31, comma 2, del contratto collettivo nazionale di lavoro, comparto Regioni. Al riguardo, si rappresenta che il citato articolo contrattuale stabilisce che l'importo è suscettibile di incremento in base a specifiche disposizioni contrattuali nonché per effetto di ulteriori applicazioni della disciplina di cui all'articolo 15 del CCNL del 1° aprile 1999, limitatamente, però, agli effetti derivanti dall'incremento delle risorse aggiuntive. La norma regionale, invece, stabilizza, in modo generico, le risorse destinate al trattamento accessorio del suddetto personale.

Così disponendo, quindi, il legislatore legifera in una materia riservata, per legge, alla contrattazione collettiva e la norma regionale si pone in palese contrasto con le disposizioni contenute nel Titolo III (art. 40 e ss.) del decreto legislativo n. 165/2001, che indica le procedure da seguire in sede di contrattazione e l'obbligo del rispetto della normativa contrattuale, violando l'articolo 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione, il quale riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi).

Art. 57, comma 1, legge Regione Marche n. 31/2009.



L'articolo 57, comma 1, recante «Impianti per la produzione di energia elettrica alimentati da biomasse»; tale comma dispone che, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) e secondo quanto previsto dal Piano energetico ambientale regionale (PEAR), approvato con deliberazione 16 febbraio 2005, n. 175, gli impianti per la produzione di energia elettrica alimentati da biomasse da autorizzare nel territorio regionale devono possedere le seguenti caratteristiche:

- a) capacità di generazione non superiore a 5 MW termici;
- b) autosufficienza produttiva mediante utilizzo di biomasse locali o reperite in ambito regionale;
- c) utilizzazione del calore di processo, in modo da evitarne la dispersione nell'ambiente.

La disposizione regionale, nonostante faccia espresso riferimento all'art. 5, comma 1, lettera g) del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), dispone che gli impianti per la produzione di energia elettrica alimentati da biomasse da autorizzare nel territorio regionale debbano, tra l'altro, possedere capacità di generazione non superiore a 5 MW termici.

A tal proposito, si rileva che il citato art. 5, comma 1, lettera g), in ordine alla valorizzazione energetica delle biomasse, richiama, espressamente, le condizioni per la promozione prioritaria degli impianti cogenerativi di potenza elettrica inferiore a 5 MW, in conformità ai principi contenuti all'art. 6 della suddetta direttiva 2001/77/CE; in particolare la riduzione degli ostacoli normativi e di altro tipo all'aumento della produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili, nonché la garanzia che le norme siano oggettive, trasparenti e non discriminatorie e tengano pienamente conto delle particolarità delle varie tecnologie per le fonti energetiche rinnovabili.

L'art. 57, comma 1, della legge regionale in esame, invece, eccede la competenza della Regione nelle relative materie, in quanto in relazione alla citata capacità di generazione degli impianti, non stabilisce criteri di promozione prioritaria, bensì limiti dimensionali cogenti, ponendosi in contrasto sia con il principio di cui all'art. 5, comma 1, lettera g) del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 sia con principi di cui all'art. 6 della menzionata direttiva 2001/77/CE.

Giova, d'altra parte, ricordare, come codesta ecc. ma Corte costituzionale abbia già avuto modo di qualificare quali «principi fondamentali» le norme contenute nel suddetto decreto legislativo n. 387/2003 (*cf.* sent. 364 del 2006 e n. 282 del 2009).

Appare, inoltre, opportuno rappresentare che il suddetto art. 57, comma 1, si pone in contrasto con il principio di libertà dell'attività di produzione dell'energia elettrica sancito all'art. 1 del decreto legislativo 16 marzo 1999 n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) in quanto la norma regionale stabilisce un divieto di autorizzazione di impianti a biomassa (di generazione superiore a 5 MW termici, che non abbiano autosufficienza produttiva mediante utilizzo di biomasse locali o reperite in ambito regionale e che non siano cogenerativi) che non trova (e non potrebbe trovare) riscontro nella normativa di livello comunitario e nazionale.

In conclusione, divieti generali (anche di tipo programmatico, in riferimento al Piano regionale) per l'utilizzo di determinate fonti rinnovabili sono in contrasto con il citato principio, mentre eventuali restrizioni o divieti di utilizzo, per essere compatibili anche con il principio comunitario di libera circolazione delle merci, devono fondarsi su criteri di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità in relazione a problemi di salute pubblica o ambientali, da valutarsi comunque nell'ambito dell'istruttoria per i singoli procedimenti amministrativi.

La disposizione in esame, quindi, eccede dalla competenza legislativa regionale, invadendo quella statale in riferimento ai principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, rinvenibili nella normativa statale su richiamata, violando, così, l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. Così disponendo la norma in esame viola, anche, l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in quanto non coerente con i vincoli derivanti dall'Ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e tutela della concorrenza, violando, rispettivamente, gli articoli 43 e 81 del Trattato CE. Nel quadro delle disposizioni del Trattato CE, infatti, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate (art. 43 e ss Trattato CE) e, inoltre, sono incompatibili con il mercato comune e vietati tutti gli accordi consistenti, tra l'altro, nel limitare o controllare la produzione, gli sbocchi, lo sviluppo tecnico o gli investimenti (*cf.* art. 81 Trattato CE, comma 1, lett. b).



La stessa norma viola, conseguentemente, anche l'articolo 120, primo comma, della Costituzione che fa espressamente divieto al legislatore regionale di adottare provvedimenti che ostacolino, in qualsiasi modo, la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né di limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Alla stregua di quanto sopra evidenziato si confida che codesta ecc. ma Corte costituzionale vorrà dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni sopra indicate della legge della Regione Marche n. 31 del 22 dicembre 2009.

P. Q. M.

Si conclude perché gli articoli 11, comma 5 e 57, comma 1 della legge n. 31/2009 della Regione Marche, siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Si allega:

- 1) estratto conforme del verbale della seduta del Consiglio dei ministri del 10 febbraio 2010;
- 2) legge Regione Marche n. 31 del 22 dicembre 2009, pubblicata sul BUR n. 9 del 24 dicembre 2009.

Roma, 20 febbraio 2010

L'Avvocato dello Stato: ELEFANTE

10C0241

N. 27

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 febbraio 2010
(dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana)*

Agricoltura e zootecnia - Turismo - Norme della Regione Siciliana - Disciplina dell'agriturismo - Prevista attuazione attraverso un decreto dell'Assessore regionale delle risorse agricole ed alimentari anziché con atto del Presidente della Regione su deliberazione del Governo regionale, come da norme statutarie - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata alterazione delle competenze costituzionali dell'esecutivo regionale.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 11 febbraio 2010, n. 337, artt. 2, comma 2, 4, commi 1, ultimo periodo, 2 e 5, 5, commi 1, 2, 8 e 10, 6, comma 2, 8, 10, commi 2 e 3, 13, comma 1, e 14, comma 1, ultimo periodo.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 12, comma 4, e 13; d.lgs. C.P.S. 25 marzo 1947, n. 204, art. 13; d.lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, art. 9; d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655, art. 2; d.lgs. 18 giugno 1999, n. 200.

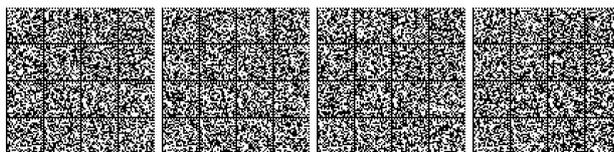
L'Assemblea regionale Siciliana, nella seduta dell'11 febbraio 2010, ha approvato il disegno di legge n. 337 dal titolo «Disciplina dell'agriturismo in Sicilia», pervenuto a questo Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello Statuto speciale, il 15 febbraio 2010.

Il provvedimento legislativo introduce una nuova, organica disciplina dell'attività agrituristica nella regione, conformata a quanto previsto dalla legge 20 febbraio 2006, n. 96, demandando all'Assessore regionale delle risorse agricole ed alimentari il compito di emanare le disposizioni applicative della legge stessa con proprio decreto.

Orbene, l'art. 13, 1° comma, che si trascrive: «1. Con decreto dell'Assessore regionale delle risorse agricole ed alimentari sono emanate le disposizioni applicative della presente legge, ad esclusione delle materie disciplinate dall'art. 5 e dal comma 4.», si pone in palese contrasto con l'art. 12, 4° comma, dello Statuto Speciale che espressamente attribuisce al governo regionale nel suo complesso e quale organo collegiale la competenza ad emanare i regolamenti.

Si ritiene pertanto necessario sottoporlo al vaglio di codesta ecc. ma Corte con il presente atto di gravame.

Le emanande disposizioni applicative, invero, non potrebbero che avere natura sostanzialmente regolamentare in considerazione degli insiti ed imprescindibili caratteri di generalità, astrattezza, indeterminatezza e ripetibilità in quanto la qualificazione di un atto (*id est* nella fattispecie il decreto) non costituisce di per sé un elemento determinante per individuare la sua natura.



La norma *de qua*, come formulata, conferisce all'Assessore al ramo la competenza ad emanare una disciplina di dettaglio della materia, che, sebbene sia previsto che assuma la forma dell'atto amministrativo, contiene tutti gli elementi che ne identificano i caratteri normativi.

Il decreto dell'Assessore dovrà infatti prevedere l'individuazione di attività e servizi complementari all'agriturismo (art. 2, comma 2), i criteri ed i limiti dello stesso (art. 4, comma 1), i criteri di calcolo per determinare la prevalenza dell'attività agricola (art. 4, comma 2), le caratteristiche dell'azienda che somministra pasti e bevande e che svolge attività ricettiva (art. 4, comma 5), la documentazione a corredo della comunicazione di inizio attività (art. 6, comma 2) gli obblighi derivanti dallo svolgimento delle attività in questione (art. 8), la determinazione del sistema di classificazione delle aziende (art. 10, commi 2 e 3), le finalità del programma regionale agrituristico di durata triennale (art. 14, comma 1).

Dalla superiore elencazione dei contenuti del decreto assessoriale è di palmare evidenza che lo stesso abbia la funzione di rendere possibile la concreta attuazione della previsione legislativa con disposizioni emanate con carattere generale ed astratto. Pertanto queste non possono che essere contenute in un regolamento di esecuzione, cioè in uno dei regolamenti previsti dalla legge 23 agosto 1988, n. 400.

Stante pertanto la suddetta qualificazione della norma, questa avrebbe dovuto essere emanata con atto del Presidente della Regione su deliberazione del Governo regionale nel rispetto del chiaro dettato del 4° comma dell'art. 12 e dell'art. 13 dello Statuto Speciale.

Anche a volere prescindere da ogni altra considerazione relativa alla sovrapposibilità o meno delle funzioni esercitate dai Ministri della Repubblica con quelle esercitate dagli Assessori regionali, la predetta disposizione statutaria preclude di per se che venga considerato applicabile, per analogia, il comma 3 dell'art. 17 della citata legge n. 400/1988 che disciplina l'emanazione dei regolamenti ministeriali o interministeriali.

La disposizione in questione inoltre si pone in contrasto con il d.lgs. C.P.S. n. 204 del 1947 recante «Norme per l'attuazione dello Statuto» il cui art. 13 attribuisce la funzione regolamentare esclusivamente al Presidente della Regione e con il d.lgs. n. 373 del 2003 contenente le norme di attuazione dello Statuto concernenti l'esercizio nella Regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato, il cui art. 9, comma 2 prevede per i regolamenti la deliberazione della Giunta di Governo, previa acquisizione del parere obbligatorio del Consiglio di Giustizia Amministrativa, nonché dell'art. 2 del d.lgs. n. 655 del 1948, come modificato dal d.lgs. n. 200 del 1999, che impone il controllo di legittimità della Corte dei conti sugli stessi.

Infine non può non evidenziarsi che, come stigmatizzato dalla sezione di controllo della Corte dei conti nella deliberazione n. 26 del 17 marzo 2009, l'attribuzione all'Assessore regionale della competenza ad emanare disposizioni attuative di una legge regionale non solo sottrae tali provvedimenti al sistema di garanzie ordinali prima menzionato ma altera anche le competenze costituzionali dell'esecutivo regionale.

Le suddette argomentazioni, a sostegno della censura di costituzionalità dell'art. 13, 1° comma, si estendono per connessione logica alle disposizioni che a quest'ultime fanno rinvio.

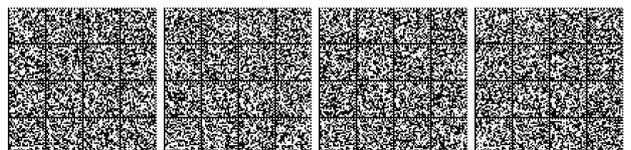
Analoghe censure ed argomentazioni si richiamano infine per, le previsioni dell'art. 5, comma 10 e dei commi 1, 2 e 8 della medesima disposizione che allo stesso fanno rinvio.

Il previsto decreto interassessoriale, infatti non si limita ad interpretare la legge oppure a fornire direttive in merito alla sua applicazione, ma introdurrebbe una nuova normativa generale ed astratta suscettibile di numerose applicazioni in materia igienico sanitaria e di sicurezza, specifica per le attività di agriturismo.

P. Q. M.

Con riserva di presentazione di memorie illustrative nei termini di legge, il sottoscritto prefetto dott. Michele Lepri Gallerano, Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, ai sensi dell'art. 28 dello Statuto speciale, con il presente atto impugna per violazione degli articoli 12, 4° comma e 13 dello Statuto Speciale della Regione Siciliana, nonché dell'art. 13 del d.lgs. C.P.S. n. 204 del 1947, dell'art. 9 del d.lgs. n. 373 del 2003 e dell'art. 2 del d.lgs. n. 655 del 1948 come modificato dal d.lgs. n. 200 del 1999 i sotto elencati articoli del disegno di legge n. 337 dal titolo «Disciplina dell'agriturismo in Sicilia» approvato dall'Assemblea regionale l'11 febbraio 2010:

art. 2, comma 2, limitatamente all'inciso «che sono individuati e regolamentati con decreto»;



art. 4, comma 1, ultimo periodo, comma 2 limitatamente all'inciso «dall'Assessorato regionale delle risorse agricole e alimentari con il decreto previsto dall'art. 13, comma 1», comma 5 limitatamente all'inciso «le cui caratteristiche sono determinate con il decreto previsto dall'art. 13, comma 1»;

art. 5, comma 1, limitatamente all'inciso «nonché dal decreto di cui al comma 10», comma 2 limitatamente all'inciso «in coerenza con il decreto di cui al comma 10», comma 8 limitatamente all'inciso «fermo restando quanto previsto dal decreto di cui al comma 10», comma 10;

art. 6, comma 2 limitatamente all'inciso «individuata con il decreto di cui all'art. 13, comma 1»;

art. 8;

art. 10, commi 2 e 3;

art. 13, comma 1;

art. 14, comma 1, ultimo periodo.

Palermo, addì 19 febbraio 2010

Il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana: LEPRI GALLERANO

10C0242

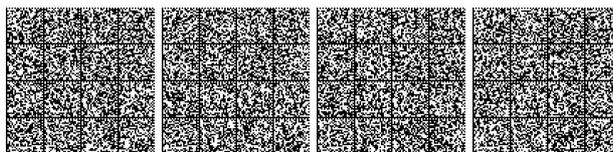
N. 28

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 febbraio 2010
(della Regione Calabria)*

Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Comunità montane - Cessazione del finanziamento statale di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 504/1992 - Assegnazione, nelle more dell'attuazione della legge n. 42/2009, del 30 per cento delle risorse finanziarie predette ai comuni montani, in base al piano di riparto stabilito con decreto del Ministero dell'interno - Lamentata soppressione del finanziamento statale alle comunità montane ridondante in lesione delle attribuzioni regionali - Ricorso della Regione Calabria - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale delle comunità montane, violazione del dovere di assicurare la sufficienza delle fonti di finanziamento delle funzioni pubbliche degli enti territoriali, violazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni, violazione del principio della certezza delle entrate, irragionevolezza e contraddittorietà, violazione del principio di leale collaborazione, caducazione dei principi stabiliti dalla sent. n. 237 del 2009.

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 187.
- Costituzione, artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 119, secondo e quarto comma e 136.

Ricorso della Regione Calabria, in persona del Presidente della Giunta regionale e legale rappresentante *pro tempore*, On. Agazio Loiero, in ragione di deliberazione della Giunta regionale n. 22 del 28 gennaio 2010 e di decreto del Dirigente dell'Avvocatura regionale prot. n. 221 del 1° febbraio 2010 di conferimento dell'incarico e giusta procura speciale a margine del presente atto rappresentata e difesa dall'Avv. Prof. Massimo Luciani, presso il cui studio in Roma, Via Bocca di Leone, n. 78, è elettivamente domiciliata, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 187, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* 30 dicembre 2009, n. 302, S.O., ove si prevede che «A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, lo Stato cessa di concorrere al finanziamento delle comunità montane previsto dall'articolo 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e dalle altre disposizioni di legge relative alle comunità montane. Nelle more dell'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, il 30 per cento delle risorse finanziarie di cui al citato articolo 34 del decreto legislativo n. 504 del 1992 e alle citate disposizioni di legge relative alle comunità montane è assegnato ai comuni montani e ripartito tra gli stessi con decreto del Ministero dell'interno. Ai fini di cui al secondo periodo sono considerati comuni montani i comuni in cui almeno il 75 per cento del territorio si trovi al di sopra dei 600 metri sopra il livello del mare».



F A T T O

1. — L'art. 34, comma 1, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, stabiliva che «A decorrere dall'anno 1994, lo Stato concorre al finanziamento dei bilanci delle amministrazioni provinciali e dei comuni con l'assegnazione dei seguenti fondi:

- a) fondo ordinario;
- b) fondo consolidato;
- c) fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale».

Il comma 3 del medesimo articolo, a sua volta, stabiliva che «Lo Stato potrà concorrere, altresì, al finanziamento dei bilanci delle amministrazioni provinciali, dei comuni e delle comunità montane, anche con un fondo nazionale ordinario per gli investimenti, la cui quantificazione annua è demandata alla legge finanziaria, ai sensi dell'art. 11, comma 3, lettera d), della legge 5 agosto 1978, n. 468, come modificata dalla legge 23 agosto 1988, n. 362», mentre il comma 4 stabiliva che «Per le comunità montane lo Stato concorre al finanziamento dei bilanci, ai sensi del comma 1, con assegnazione a valere sui fondi di cui alle lettere a) e b)».

Veniva consolidato, in questo modo, il principio del concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane, principio mantenutosi intatto (salve le diverse determinazioni quantitative del finanziamento, di cui si dirà) sino all'avvento della normativa qui impugnata.

2. — In effetti, assai di recente, lo Stato è intervenuto ulteriormente in materia di comunità montane e sul loro finanziamento.

Anzitutto, con la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), che, all'art. 2, commi 17 sgg., ha dettato una serie di previsioni per il contenimento delle spese di funzionamento delle comunità montane, nonché criteri per la composizione dei loro organi consiliari (i commi 17 e 21 sono stati poi marginalmente modificati dall'art. 4-bis, del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, conv. in legge 2 agosto 2008, n. 129).

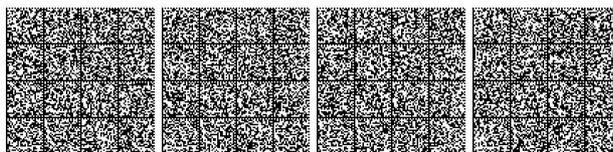
In secondo luogo, con l'art. 76, comma 6-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, conv. in legge 6 agosto 2008, n. 113, il quale ha previsto che «Sono ridotti dell'importo di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011 i trasferimenti erariali a favore delle comunità montane. Alla riduzione si procede intervenendo prioritariamente sulle comunità che si trovano ad una altitudine media inferiore a settecentocinquanta metri sopra il livello del mare. All'attuazione del presente comma si provvede con decreto del Ministro dell'interno, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze».

L'art. 2, comma 187, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», che qui, appunto, si censura, giunge a brevissima distanza di tempo dalle previsioni legislative ora ricordate, ma, diversamente da quanto aveva fatto il d.lgs. n. 112 del 2008, non si limita a ridurre, ma addirittura sopprime il finanziamento statale alle comunità montane. La radicale diversità di questa scelta, adottata a così poca distanza di tempo dalla prima, è già di per sé dimostrazione del difetto di meditazione e dell'improvvisazione di un disegno legislativo che invece, in quanto pretende di essere manifestazione della potestà statale di coordinamento della finanza pubblica, dovrebbe essere massimamente coerente e definito.

3. — La legge n. 244 del 2007 e il decreto-legge n. 112 del 2008, nelle parti che qui interessano, sono stati fatti oggetto di numerose censure da parte di varie Regioni. Su di esse codesta ecc.ma Corte costituzionale si è pronunciata con le sentt. n. 237 del 2009 e 27 del 2010, sulle quali si tornerà ampiamente più avanti.

4. — Ora, come già riportato in epigrafe, con la disposizione impugnata si stabilisce che «A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, lo Stato cessa di concorrere al finanziamento delle comunità montane previsto dall'articolo 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e dalle altre disposizioni di legge relative alle comunità montane. Nelle more dell'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, il 30 per cento delle risorse finanziarie di cui al citato articolo 34 del decreto legislativo n. 504 del 1992 e alle citate disposizioni di legge relative alle comunità montane è assegnato ai comuni montani e ripartito tra gli stessi con decreto del Ministero dell'interno. Ai fini di cui al secondo periodo sono considerati comuni montani i comuni in cui almeno il 75 per cento del territorio si trovi al di sopra dei 600 metri sopra il livello del mare».

Le previsioni normative denunciate in epigrafe sono costituzionalmente illegittime per i seguenti motivi di



D I R I T T O

1. — Violazione dell'art. 117, 4 comma, della Costituzione. Codesta ecc.ma Corte costituzionale ha più volte affermato che «la disciplina delle comunità montane rientra nella competenza residuale delle Regioni» (così, da ultimo, la sent. n. 27 del 2010, ma v. anche sentt. nn. 244 e 456 del 2005; 397 del 2006; 237 del 2009). La residualità di tale competenza determina una serie di importanti effetti sul piano dei rapporti fra le Regioni e lo Stato.

1.1. — È di specifico interesse Osservare, in questa sede, che, come si legge chiaramente nella sent. n. 237 del 2009, la residualità di tale competenza fa sì non solo che le Regioni possano (ovviamente) disciplinare le comunità montane per il profilo della loro organizzazione e della loro attività, ma altresì che «rientr[i] nella potestà legislativa delle Regioni dispone anche, eventualmente, la soppressione». Sopprimere, se del caso, le comunità montane, pertanto, è prerogativa esclusiva (in quanto residuale) delle Regioni.

Quali sono, a questo punto, gli effetti dell'eliminazione del contributo statale al finanziamento delle comunità montane? Appare evidente che tale eliminazione si risolve, in buona sostanza, nell'indiretta soppressione, in tutto o in parte, delle comunità montane stesse. Non è prevista, invero, nessuna compensazione che possa equilibrare questa cancellazione di risorse e consentire alle Regioni - nell'esercizio della loro competenza residuale - di scegliere se mantenere o meno in vita le comunità montane e quali competenze affidare loro. In mancanza di entrate, infatti, le Regioni sono costrette a scegliere fra: *a)* la soppressione dell'istituto stesso della comunità montana; *b)* la soppressione di alcune comunità montane esistenti nella Regione; *c)* la drastica riduzione delle competenze degli enti, onde ridurre costi di gestione.

Va da sé che le ultime due alternative sono del tutto aleatorie ed eventuali, in quanto presuppongono comunque che la Regione riesca a reperire, nel proprio bilancio, le somme necessarie a far fronte all'improvviso disimpegno statale, ciò che è di per sé alquanto opinabile, considerata la scarsità delle risorse a disposizione e la loro necessaria destinazione ad altri impieghi. Anche qualora le risorse fossero rinvenibili, tuttavia, le competenze regionali resterebbero comunque lese, perché — come si è detto — l'eliminazione del finanziamento statale, quanto meno, costringerebbe la Regione a disporre con legge la riduzione del numero o delle competenze delle comunità montane. Ciò significa che lo Stato, con le previsioni normative impugnate, ha comunque compresso lo spazio decisionale disponibile per la legge regionale, costringendo la Regione all'adozione di scelte che altrimenti non avrebbe assunto. Cosa, questa, particolarmente inaccettabile nelle materie di competenza residuale, nelle quali, per definizione, le competenze regionali trovano la loro massima espansione, non avendo da confrontarsi con le concorrenti competenze dello Stato.

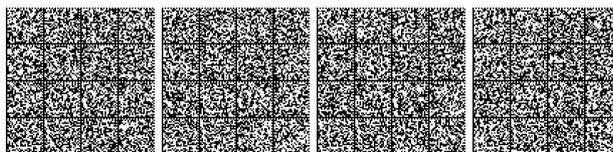
1.2. — La fondatezza della censura è dimostrata da ciò che la normativa impugnata travolge tutti i fondi di finanziamento delle comunità montane, determinando una situazione non sostenibile almeno in tutte quelle Regioni che, per la condizione economico-finanziaria in cui si trovano, non sono in grado di far fronte alla sottrazione di risorse così determinatasi.

Per quanto, in particolare, riguarda la Regione Calabria, è ben noto che la Regione stessa è tenuta ad attuare il piano di rientro dal disavanzo in materia sanitaria e l'Accordo stipulato ai sensi dell'art. 1, comma 180, legge n. 311 del 2004. Essa, poiché la sanità è di gran lunga la materia nella quale maggiore è lo sforzo economico-finanziario regionale, non è dunque in grado di sottrarre preziose risorse alle necessità così determinatesi, sicché la cancellazione dei finanziamenti statali alle comunità montane ridonda in immediato pregiudizio delle sue attribuzioni costituzionali.

1.3. — Come si vede, nel paragrafo che precede è stata data — si confida — la dimostrazione dell'insostenibilità del pregiudizio determinato dalla legge statale, così come richiesto dalla sent. n. 27 del 2010. A ben vedere, peraltro, tale dimostrazione non era, qui, nemmeno necessaria, a causa dell'assoluta peculiarità della fattispecie che ne occupa.

La disciplina censurata, infatti, confessorialmente persegue proprio l'obiettivo della soppressione delle comunità montane.

Lo si desume agevolmente dal fatto che una (pur modesta) quota di finanziamenti statali è devoluta ai Comuni montani (definiti, oltretutto, in modo arbitrario in base a quelle caratteristiche altimetriche che la Corte ha già dichiarato incongrue con la sent. n. 27 del 2010). In questo modo, infatti, si riconosce che: *a)* nei Comuni montani vi sono esigenze diverse da quelle tipiche dei Comuni non montani; *b)* il soddisfacimento di tali esigenze necessita di uno specifico sostegno finanziario (per compensare i maggiori costi determinati dalla particolare situazione oro-topografica di tali Comuni, la cui peculiarità è stata di recente ribadita anche dalla sent. n. 246 del 2009). Si riconosce anche, però, che lo Stato ritiene che dette esigenze debbano essere soddisfatte direttamente dai Comuni e non dalle comunità montane: solo così, infatti, si spiega che un finanziamento continui ad essere assicurato ai Comuni montani, mentre alle comunità montane si sottrae qualunque risorsa.



È evidente, dunque, che lo Stato ha effettuato una precisa opzione di merito, preferendo i Comuni alle comunità montane e con ciò solo invadendo l'ambito competenziale attribuito dalla Costituzione alle Regioni, alle quali sole è riservato il compimento di simili scelte, in una materia che ad esse è affidata in via residuale.

Si badi: non si va qui sostenendo che le comunità montane godrebbero di una sorta di garanzia d'istituto, intesa come garanzia di esistenza di questo tipo di ente nel nostro ordinamento. Questo è stato negato dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale e la Regione non sollecita alcun ripensamento in proposito. Quel che si lamenta, invece, è che la sorte delle comunità montane sia decisa da chi non ha competenza in materia (lo Stato), sottraendo la scelta a chi di quella competenza è il legittimo titolare (le Regioni). Nulla di diverso da questo. E sul punto, si badi, la sent. n. 237 del 2009 si è limitata a rigettare la prospettazione a tenor della quale gli enti in questione «non potrebbero essere soppressi né dalla legge statale, né dalla legge regionale», ma nulla ha espressamente detto su quale di tali leggi potrebbe determinare un simile effetto (e ha presupposto implicitamente, semmai, che ciò spetti alla legge regionale, in forza della residualità della materia).

1.4. — Vero — come è vero — quanto precede, non si potrebbe opporre che la cit. sent. n. 27 del 2010 ha affermato che, atteso che «la disciplina delle comunità montane rientra nella competenza residuale delle Regioni», sono «le Regioni che, in base all'art. 119 Cost., devono provvedere al loro finanziamento insieme ai Comuni di cui costituiscono la "proiezione"», sicché «la progressiva riduzione del finanziamento statale relativo alle suddette comunità montane non contrasta con la giurisprudenza di questa Corte in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali», in quanto (come già si leggeva nella sent. n. 237 del 2009) essa è «effettivamente espressione di principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica».

A simile, eventuale, obiezione sarebbe agevole replicare, anzitutto, che la sentenza in commento si è occupata specificamente della fattispecie della «progressiva riduzione» del finanziamento statale, non certo della sua eliminazione, ciò che, come si dirà nei successivi motivi del presente ricorso, ha un rilievo determinante. In secondo luogo, che non può logicamente appartenere al novero dei «principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica» la cancellazione integrale di un finanziamento statale. In questo caso, infatti, la legge impugnata non regola affatto la proporzione fra l'intervento statale e quello regionale, ma — semplicemente — cancella il primo, senza «coordinare» alcunché e — anzi — determina la conseguenza che lo Stato, così, si sottrae a qualunque coordinamento, mettendosi totalmente al di fuori del circuito della spesa (e quindi della finanza) pubblica.

Del resto, la stessa sent. n. 237 del 2009 ha chiarito che «è ormai consolidato nella giurisprudenza di questa Corte l'orientamento secondo il quale norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenze n. 289 e n. 120 del 2008, n. 139 del 2009)». Qui, non vi è alcun «transitorio contenimento complessivo» della spesa, ma piuttosto la pura e semplice cancellazione definitiva di un finanziamento, mentre lo strumento per perseguire l'obiettivo della riduzione della spesa non è a disposizione delle Regioni, ma è scelto direttamente dallo Stato (che ha cancellato la propria partecipazione al sostegno delle comunità montane).

2. — Violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, in combinato disposto tra di loro. I parametri costituzionali su indicati sono violati per due distinti, ma connessi, profili.

2.1. — Anzitutto, va detto che il quarto comma dell'art. 119 della Costituzione dispone che le risorse finanziarie assegnate agli enti territoriali «consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite». Come è noto, si tratta di una previsione di salvaguardia, che mira ad impedire che il processo di federalizzazione del nostro ordinamento determini la compromissione del pubblico interesse, ostacolando l'assolvimento delle funzioni di competenza degli enti territoriali per ragioni puramente economico-finanziarie. Il riconoscimento delle autonomie, in altre parole, non può giustificare il disimpegno dello Stato dal dovere di assicurare la sufficienza delle fonti di finanziamento delle funzioni pubbliche degli enti territoriali. Per tale profilo, il quadro disegnato dal nuovo art. 119 cost. è radicalmente diverso da quello definito dal testo originario, nella cui vigenza si era statuito che «l'attribuzione alle regioni dei mezzi necessari per il perseguimento delle loro finalità non è definita dal precetto costituzionale in termini quantitativi (sentenza n. 304 del 1983)» (così l'ord. n. 164 del 1988). Pur tuttavia, anche nel vecchio regime si affermava che la Costituzione deve garantire alle Regioni «il diritto a disporre di risorse finanziarie che risultino complessivamente non inadeguate rispetto ai compiti loro attribuiti» (sent. n. 507 del 2000). Doveva e deve esistere, dunque, una logica proporzione tra funzioni e risorse, che nella specie è venuta meno in quanto, pur riconoscendo l'importanza delle funzioni, lo Stato ha cancellato le risorse, prevedendo poi — sì — un'erogazione alternativa in favore dei Comuni montani, ma in tal modo violando lo spazio di autonomia riservato alle Regioni.



Ebbene, come si è già detto, con la normativa qui censurata lo Stato, inopinatamente ed *ex abrupto*, ha interamente cancellato il proprio concorso al finanziamento delle comunità montane. Tali enti, però, costituiscono una «proiezione dei comuni» che ne fanno parte (sentt. nn. 244 del 2005; 237 del 2009; 27 del 2010), sicché la totale eliminazione del loro finanziamento da parte dello Stato impedisce l'assolvimento delle funzioni spettanti alla «proiezione» dell'ente locale. La compromissione dell'autonomia comunale ridonda, peraltro, in lesione delle attribuzioni regionali, poiché è la Regione che è titolare della competenza legislativa residuale in materia di comunità montane, competenza che viene svuotata di qualunque contenuto una volta che le comunità montane sono poste nella condizione di non poter più funzionare per difetto delle fonti di finanziamento.

Né varrebbe obiettare che un finanziamento continua ad essere erogato in favore dei Comuni montani: il vizio lamentato, in questo modo, addirittura si aggrava, perché, come si è già osservato, lo Stato finisce per scegliere esso stesso quale ente sub-regionale deve esercitare le funzioni di pubblico interesse che sono finanziate, sottraendo alla Regione il potere di liberamente legiferare in materia (inutile rammentare che, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost., lo Stato ha competenza esclusiva solo quanto agli organi di governo e alle funzioni fondamentali degli enti locali, mentre l'art. 118, comma 2, distingue precisamente l'ambito competenziale della legge statale e di quella regionale quanto alle funzioni amministrative dei Comuni).

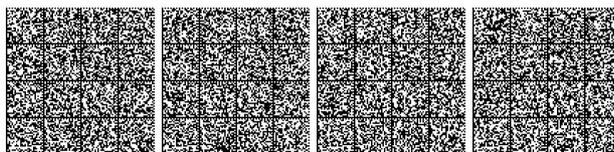
2.2. — Il secondo profilo di violazione riguarda il combinato disposto degli artt. 117, comma 3, e 119, comma 2, della Costituzione.

Il comma 2 dell'art. 119 della Costituzione stabilisce che «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio». È noto che da tale previsione costituzionale codesta ecc.ma Corte, con la sent. n. 37 del 2004, ha desunto il principio di «certezza delle entrate» e che, in ogni caso, allo Stato non è consentito «sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore, alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119» (sent. n. 423 del 2004).

Nell'occasione scrutinata dalla cit. sent. n. 37 del 2004, invero, ci si pronunciò su una questione principale di legittimità costituzionale, promossa da una Regione che contestava le modalità di attribuzione agli enti locali delle somme derivanti dall'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, istituita dall'art. 1 del d.lgs. 28 settembre 1998, n. 360 (ma v., poi, art. 12 della legge 13 maggio 1999, n. 133, e art. 25 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, allora impugnato). La Regione ricorrente sosteneva che la normativa censurata (della quale non è qui necessario illustrare il contenuto) aveva violato il «principio di certezza delle risorse finanziarie sotteso all'art. 119, secondo comma, della Costituzione». La questione fu dichiarata non fondata, ma, statuendo che il pregiudizio lamentato dalla Regione non era «sufficiente a determinare una sostanziale alterazione *in pejus* dell'autonomia finanziaria di cui gli enti locali già fruivano» e che non era «compromessa in maniera significativa la certezza delle entrate», la sentenza in commento aveva pienamente accolto la prospettazione regionale, ravvisando l'esistenza del principio — appunto — di certezza (peraltro già implicitamente riconosciuto anche dalla cit. sent. n. 507 del 2000: v. par 7 del *Considerato in diritto, ad finem*). Il principio di certezza delle entrate, del resto, non è altro che una forma di manifestazione dei generalissimi principi di certezza e di affidamento, consolidati nella giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale (v., da ultimo, sent. n. 236 del 2009).

È evidente, infine, che il principio di certezza delle entrate è in stretta connessione con le norme costituzionali relative al riparto di competenze tra Stato e Regioni e in particolare con l'art. 117, quarto comma, della Costituzione, esso pure violato in quanto — come già osservato — la cancellazione del finanziamento statale delle comunità montane compromette il libero esercizio della potestà legislativa regionale (residuale) in materia.

3. — Violazione degli artt. 3 e 117, quarto comma, della Costituzione, per il profilo dell'irragionevolezza e della contraddittorietà dell'intervento legislativo. Come è noto, alle comunità montane fanno riferimento numerose leggi dello Stato. In particolare, la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), all'art. 2, commi 17 sgg., ha dettato una serie di previsioni per il contenimento delle spese di funzionamento delle comunità montane, sollecitando le Regioni ad agire sul numero delle stesse, sul numero dei componenti dei loro organi, sulle indennità a questi spettanti (v. art. 2, comma 18). Ha dettato, altresì, criteri per la composizione degli organi consiliari delle comunità montane, stabilendo, all'art. 2, comma 20, lett. *d*), che «nelle rimanenti comunità montane, gli organi consiliari sono composti in modo da garantire la presenza delle minoranze, fermo restando che ciascun comune non può indicare più di un membro. A tal fine la base elettiva è costituita dall'assemblea di tutti i consiglieri dei comuni, che elegge i componenti dell'organo consiliare con voto limitato. Gli organi esecutivi sono composti al massimo da un terzo dei componenti l'organo consiliare» (che tale previsione sia stata puntualmente dichiarata illegittima dalla sent. n. 237 del 2009, ovviamente,



non toglie che il legislatore statale avesse, con essa, manifestato una chiara volontà). Si evince, da questo, che lo stesso legislatore statale (solo due anni addietro!) aveva riconosciuto l'importanza delle comunità montane e — pur agendo per il contenimento delle loro spese — tanto le aveva ritenute importanti che aveva dettato una disciplina per la loro composizione.

Ancor più di recente (solo un anno addietro!), il legislatore statale (pur riducendolo) ha confermato l'impegno finanziario dello Stato a sostegno delle comunità montane, sempre presupponendo — evidentemente — il pregio delle funzioni da esse svolte.

Infine, si deve osservare che la scelta di finanziare i singoli Comuni e non le comunità montane è addirittura pregiudizievole per la spesa pubblica e per l'efficacia dell'azione amministrativa (ed è quindi irragionevole anche in riferimento ai principi di cui all'art. 97 della Costituzione), perché disperde in mille rivoli le già scarse risorse e non consente le economie di scala che solo l'azione di un ente sovra comunale può consentire.

È del tutto irragionevole, dunque, che ora lo stesso Stato, al di fuori di qualunque quadro programmatico, sopprima nella sostanza le comunità montane (e comunque interferisca con le attribuzioni regionali in materia), sconvolgendo l'assetto organizzativo attuale e svuotando di contenuto l'ambito di discrezionale determinazione riservato alla legge regionale (ed è per tale profilo che il vizio di irragionevolezza viene in considerazione, potendo quindi essere ben dedotto in questa sede di sindacato di costituzionalità in via principale).

4. — Violazione del principio di leale collaborazione. È noto che (sia pure nei limiti indicati dalla cit. sent. n. 237 del 2009) lo Stato può costruire i propri finanziamenti come incentivi all'adozione da parte delle Regioni di provvedimenti contenitivi della spesa (sentt. nn. 36 del 2005; 98 del 2007; 216 del 2008). Quando ciò accade, però, la Regione ha la possibilità di scegliere, optando o meno per l'adozione dei provvedimenti in questione. La disciplina di che trattasi, invece, ha eliminato qualsivoglia forma di possibile dialogo tra la Regione e lo Stato, sopprimendo il finanziamento statale a prescindere da qualunque coinvolgimento della Regione e determinando un fatto compiuto al quale la Regione stessa non può rimediare. Dalla normativa impugnata, invero, non viene alcuno «stimolo» o «incentivo» alla riduzione della spesa, ma soltanto una diretta e inaccettabile cancellazione di qualunque dialogo con la Regione, un unilaterale recesso da un pregresso impegno di finanziamento.

È noto, altresì, che nelle materie di competenza regionale residuale lo Stato può operare finanziamenti a condizione che le Regioni «siano pienamente coinvolte nei processi decisionali concernenti il riparto dei fondi» (sent. Corte cost. n. 222 del 2005, ma anche sent. n. 94 del 2008). A più forte ragione esse avrebbero dovuto essere coinvolte nella fattispecie — speculare — dell'eliminazione di finanziamenti esistenti. Il che, però, non è avvenuto, non essendo stata la Regione Calabria (così come le altre Regioni) neppure consultata sulle scelte assunte dallo Stato.

Non si può obiettare che il principio di leale collaborazione non si applica all'attività legislativa (da ultimo, sent. n. 16 del 2010). Va osservato, infatti, che, se questo è vero in generale, in alcuni casi particolari (tipico quello delle leggi provvedimento) codesta ecc.ma Corte costituzionale si è pronunciata nel merito di questioni prospettate invocando anche nell'attività legislativa il rispetto del principio di leale collaborazione (v., in particolare, le sentt. nn. 203 del 2008 e 341 del 2009), con ciò solo implicando la sua applicabilità anche in quel dominio.

Nella specie, poiché la legge impugnata produce i medesimi effetti diretti che produrrebbe un provvedimento amministrativo, se non si vuole che il principio di leale collaborazione (che oggi ha anche una testuale emersione costituzionale all'art. 120 Cost.) sia irrimediabilmente frustrato, si deve ritenere che esso avrebbe dovuto essere rispettato anche nella fase di produzione legislativa delle previsioni impuginate. Ciò, però, non è avvenuto.

5. — Violazione dell'art. 136, in combinato disposto con l'art. 117, quarto comma, della Costituzione. Le previsioni normative impuginate, nella sostanza, mettono nel nulla le statuizioni rese da codesta ecc.ma Corte costituzionale con la cit. sent. n. 237 del 2009, nella quale erano stati chiariti i limiti del potere statale di intervenire sulla riduzione delle spese delle comunità montane.

In particolare, in quella sede erano state dichiarate illegittime alcune norme di legge statale che avevano disposto la soppressione automatica delle comunità montane nel caso in cui la Regione non avesse adottato i provvedimenti di riordino della materia indicati dalla stessa normativa statale. Qui il medesimo effetto è determinato in forza della cancellazione del finanziamento, ottenendo un risultato la cui legittimità la Corte aveva già escluso. Né si potrebbe obiettare che la sent. n. 27 del 2010 avrebbe consentito il «disimpegno» finanziario dello Stato. Per le ragioni precedentemente esposte, infatti, la fattispecie dedotta nel presente giudizio è diversa e dalla pronuncia ora ricordata non si può dedurre alcun argomento contrario alle questioni di legittimità costituzionale prospettate nel presente ricorso, mentre restano fermi i principi stabiliti dalla sent. n. 237 del 2009, che la normativa impugnata ha frontalmente violato.



P. Q. M.

Si chiede che, in accoglimento del presente ricorso, codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 187, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», pubblicata in Gazzetta Ufficiale 30 dicembre 2009, n. 302, S.O., ove si prevede che «A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, lo Stato cessa di concorrere al finanziamento delle comunità montane previsto dall'articolo 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e dalle altre disposizioni di legge relative alle comunità montane. Nelle more dell'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, il 30 per cento delle risorse finanziarie di cui al citato articolo 34 del decreto legislativo n. 504 del 1992 e alle citate disposizioni di legge relative alle comunità montane è assegnato ai comuni montani e ripartito tra gli stessi con decreto del Ministero dell'interno. Ai fini di cui al secondo periodo sono considerati comuni montani i comuni in cui almeno il 75 per cento del territorio si trovi al di sopra dei 600 metri sopra il livello del mare».

Roma, addì 15 febbraio 2010

Avv. Prof.: LUCIANI

10C0243

n. 72

Ordinanza del 16 novembre 2009 emessa dalla Corte dei conti - Sez. giurisdizionale centrale d'appello sull'appello proposto da Lascale Renata contro I.N.P.D.A.P.

Previdenza - Pensione di reversibilità corrisposta dall'INPDAP a favore di coniuge superstite di titolare di pensione diretta - Indennità integrativa speciale mensile - Previsione con norma autoqualificata interpretativa, ma a contenuto innovativo, dell'attribuzione nella stessa misura del sessanta per cento stabilita per il trattamento di reversibilità, anziché in misura piena, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta - Violazione dei principi del giusto processo e di vincoli derivanti dalla CEDU.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 774.
- Costituzione, artt. 111 e 117.

Previdenza - Pensione di reversibilità corrisposta a favore di coniuge superstite di titolare di pensione diretta - Indennità integrativa speciale mensile - Previsione con norma autoqualificata interpretativa, ma a contenuto innovativo, dell'attribuzione nella stessa misura del sessanta per cento stabilita per il trattamento di reversibilità, anziché in misura piena, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta - Prevista salvezza dei trattamenti più favorevoli, in atto alla data di entrata in vigore della legge censurata, già definiti in sede contenziosa - Violazione dei principi del giusto processo e dei vincoli derivanti dalla CEDU.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 775.
- Costituzione, artt. 111 e 117.

Previdenza - Pensione di reversibilità corrisposta dall'INPDAP a favore di coniuge superstite di titolare di pensione diretta - Indennità integrativa speciale mensile - Abrogazione del comma 5 dell'art. 15 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, che prevedeva l'applicabilità delle disposizioni relative all'indennità integrativa speciale alle pensioni dirette liquidate fino al 31 dicembre 1994 e alle pensioni di reversibilità ad esse riferite - Violazione dei principi del giusto processo e dei vincoli derivanti dalla CEDU.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 776.
- Costituzione, artt. 111 e 117.

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza sull'appello iscritto al n. 31778 del registro di segreteria, proposto da Renata Lascale, rappresentata e difesa dall'avv. Fedele Scrivano e domiciliata in Roma, presso lo studio dell'avv. Baldo Bernardini, al n. 76/C della via A. Bongiorno, nei confronti dell'I.N.P.D.A.P. in persona del suo legale rappresentante e avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Calabria n. 204 del 10 gennaio 2007, depositata il 23 marzo 2007.



Visti gli atti e documenti tutti di causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 29 settembre 2009, il relatore cons. Josef Hermann Rössler e l'avv. Filippo Mangiapane per l'I.N.P.D.A.P.;

F A T T O

Alla signora Lascale, coniuge superstite del signor Ugo Caruso pensionato dal 1° dicembre 1991, venne liquidata a decorrere la 1° febbraio 2003 pensione di reversibilità nella misura del 60% di quella diretta, con indennità integrativa speciale nella stessa misura. La predetta propose ricorso alla Sezione calabrese di questa Corte, rivendicando il diritto alla liquidazione dell'indennità citata in misura intera, come assegno accessorio da corrispondersi separatamente dalla pensione base: ciò in base all'art. 15, comma 5, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 nell'interpretazione fornita dalle Sezioni riunite con la pronuncia di massima n. 8/QM del 17 aprile 2002. Con l'impugnata sentenza il ricorso è stato respinto, in applicazione dell'art. 1, comma 774, della legge 29 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per l'anno 2007), che ha fornito una interpretazione autentica della normativa opposta a quella delle Sezioni riunite.

Con l'atto in esame l'appellante ha allegato l'illegittimità costituzionale dei commi 774, 775 e 776 della citata legge finanziaria, per contrasto con gli artt. 2, 3, 24, 36 e 38 Cost.; con successiva memoria datata 7 settembre 2009 ha segnalato l'illegittimità costituzionale delle medesime norme per contrasto con gli artt. 111 e 117 Cost. Con memoria di costituzione depositata il 18 settembre 2009 l'I.N.P.D.A.P., e per essa l'avv. Mangiapane, ha sostenuto l'irrelevanza e la manifesta infondatezza della questione in virtù delle sentenze costituzionali n. 446 del 2 luglio 2002 e n. 74 del 28 marzo 2008.

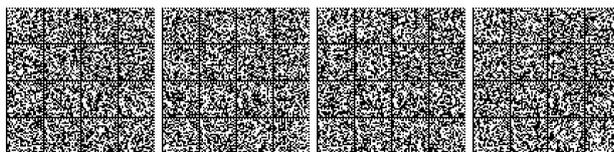
D I R I T T O

1. — L'art. 15 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, nel comma 3 stabilisce: «In attesa dell'armonizzazione delle basi contributive e pensionabili previste dalle diverse gestioni obbligatorie dei settori pubblico e privato, con decorrenza dal 1° gennaio 1995, per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni iscritti alle forme di previdenza, esclusive dell'assicurazione generale obbligatoria, nonché per le altre categorie di dipendenti iscritti alle predette forme di previdenza, la pensione spettante viene determinata sulla base degli elementi retributivi assoggettati a contribuzione, ivi compresa l'indennità integrativa speciale, ovvero l'indennità di contingenza, ovvero l'assegno per il costo della vita spettante». E aggiunge il comma 4 che «la pensione di cui al comma 3 è reversibile, con riferimento alle categorie di superstiti aventi diritto, in base all'aliquota in vigore nel regime dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti». Ciò comporta che l'indennità integrativa speciale debba contribuire a determinare la base pensionabile nella stessa misura della retribuzione (60%, in virtù dell'art. 22 della legge n. 903 del 1965).

Dopo questa disposizione dettata in via generale, lo stesso articolo, nel comma 5, precisa tuttavia che «le disposizioni relative alla corresponsione della indennità integrativa speciale sui trattamenti di pensione previste dall'art. 2 della legge 27 maggio 1959, n. 324, e successive modificazioni ed integrazioni, sono applicabili limitatamente alle pensioni dirette liquidate fino al 31 dicembre 1994 e alle pensioni di reversibilità ad esse riferite». Per tali pensioni, cioè, l'indennità integrativa speciale non deve essere conglobata nella base pensionabile nella misura percentuale cui è soggetta la retribuzione, ma deve essere «corrisposta in misura intera», come recita l'art. 2 della legge n. 324 del 1959.

La successiva legge 8 agosto 1995, n. 335, ha disposto, nel comma 41 dell'art. 1: «La disciplina del trattamento pensionistico a favore dei superstiti di assicurato e pensionato vigente nell'ambito del regime dell'assicurazione generale obbligatoria è estesa a tutte le forme esclusive o sostitutive di detto regime ... Sono fatti salvi i trattamenti previdenziali più favorevoli in godimento alla data di entrata in vigore della presente legge con riassorbimento sui futuri miglioramenti». Una giurisprudenza minoritaria ha interpretato questa disposizione, in quanto contenuta in una legge di riforma organica del sistema pensionistico come abrogativa dell'art. 15, comma 5, della legge n. 724 del 1994, che la giurisprudenza prevalente, al contrario, ha ritenuto ancora vigente, dato il suo carattere di norma transitoria e, come tale, non confliggente con la disciplina generale. La cennata prevalente giurisprudenza ha inoltre ritenuto il sistema di cui alla legge n. 324 del 1959 (indennità integrativa speciale in misura intera) applicabile alle pensioni dirette liquidate entro il 31 dicembre 1994, pur se le corrispondenti pensioni di reversibilità siano liquidate dopo tale data.

In tale situazione, è stata deferita questione di massima alle Sezioni riunite, le quali, con sentenza n. 8/QM del 17 aprile 2002, hanno abbracciato la tesi maggioritaria, dichiarando che «in ipotesi di decessi di pensionato, titolare di



trattamento di riposo, liquidato prima del 31 dicembre 1994, il consequenziale trattamento di reversibilità deve essere in ogni caso liquidato secondo le norme di cui all'art. 15, comma 5, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, indipendentemente dalla data della morte del dante causa. L'art. 1 comma 41 della legge 8 agosto 1995, n. 335 non ha effetto abrogativo dell'art. 15, comma 5 della legge 23 novembre 1994, n. 724».

2. — In questo quadro normativo e giurisprudenziale sono intervenute le disposizioni recate dall'art. 1, commi 774, 775 e 776, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007):

«774. L'estensione della disciplina del trattamento pensionistico a favore dei superstiti di assicurato e pensionato vigente nell'ambito del regime dell'assicurazione generale obbligatoria a tutte le forme esclusive e sostitutive di detto regime prevista dall'art. 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335, si interpreta nel senso che per le pensioni di reversibilità sorte a decorrere dall'entrata in vigore della legge 8 agosto 1995, n. 335, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta, l'indennità integrativa speciale già in godimento da parte del dante causa, parte integrante del complessivo trattamento pensionistico percepito, è attribuita nella misura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità.

775. Sono fatti salvi i trattamenti pensionistici più favorevoli in godimento alla data di entrata in vigore della presente legge, già definiti in sede di contenzioso, con riassorbimento sui futuri miglioramenti pensionistici.

776. È abrogato l'articolo 15, comma 5, della legge 23 dicembre 1994, n. 724».

Tali norme, presentandosi espressamente come interpretazione autentica, e quindi con efficacia retroattiva, dell'art. 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335, ha impedito al giudice pensionistico di continuare a conformare le proprie decisioni alla opposta interpretazione che della medesima norma hanno dato le Sezioni riunite nella citata sentenza n. 8/QM/2002. Le disposizioni dei commi 774-776 sono state, peraltro, investite del sospetto di incostituzionalità in riferimento all'art. 3 Cost., per il fatto che sembravano porsi nello stesso tempo come interpretative e innovative, e disponevano comunque una retroattività che sembrava ingiustificatamente lesiva dei diritti degli interessati. Ma la Corte costituzionale, con sentenza n. 74 del 28 marzo 2008, ha dichiarato manifestamente infondata la questione, ritenendo la ragionevolezza delle norme in questione, che non potevano non tener conto «anche delle esigenze di bilancio». La giurisprudenza prevalente della Corte dei conti ha di conseguenza ritenuto superata e perciò ha disatteso la pronuncia di massima delle Sezioni riunite, proprio in applicazione all'art. 1, commi 774-776, della legge n. 296 del 2006. Questo stesso giudice d'appello ha finito di recente col pronunciare in tal senso sentenze in camera di consiglio in forma semplificata, a sensi dell'art. 9, comma 3, della legge 21 luglio 2000, n. 205. Ciò ha potuto fare, non avendo le pronunce di massima delle Sezioni riunite, pur rivestite di particolare autorevolezza, efficacia vincolante al di fuori del giudizio specifico in ordine al quale le Sezioni hanno pronunciato.

3. — Il fatto nuovo è costituito dal frattanto intervenuto art. 42 della legge 18 giugno 2009, n. 69, che ha aggiunto all'art. 1, comma 7, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, un periodo a norma del quale «se la sezione giurisdizionale, centrale o regionale, ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle sezioni riunite, rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del giudizio». Disposizione che impone certamente a questo giudice una maggiore cautela, nel senso che, prima di considerare la pronuncia delle Sezioni riunite n. 8/QM/2002 effettivamente travolta dalla normativa, che si autodefinisce interpretativa, contenuta nell'art. 1, commi 774-776, della legge finanziaria 2007, val la pena di accertare con maggior rigore se detta normativa resista alle censure di illegittimità costituzionale rivolte dall'appellante: accertamento eventualmente da rimettere al giudice delle leggi. Qualora tale giudice dovesse dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni in parola, la cennata pronuncia di massima riviverebbe, dotata della novella efficacia attribuitale dall'art. 42 della legge n. 69 del 2009, e questo giudice non potrebbe che conformarsi ad essa o rimettere la decisione alle stesse Sezioni riunite. Ciò comporta la sicura rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che dovessero essere ritenute non manifestamente infondate e dovessero essere conseguentemente sollevate da questo giudice davanti alla Corte costituzionale.

Alcune delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dall'appellante appaiono al Collegio manifestamente infondate, in quanto non appare pertinente il richiamo del parametro costituzionale alla cui stregua esse sono sollevate. Trattasi della questione di preteso contratte con gli artt. 2 e 3 Cost. a causa dell'asserita irragionevolezza del disposto dei commi 774-776 della legge citata: questione già sottoposta in tali termini alla Corte costituzionale, che la ha dichiarata infondata con la citata sentenza n. 74 del 2008. Ma lo stesso è a dirsi delle questioni sollevate in riferimento all'art. 24 Cost. (motivato dall'appellante col rilievo che il comma 775, riconoscendo i soli diritti di coloro che hanno adito l'Autorità giudiziaria, pregiudicherebbe la possibilità per gli altri di «esercitare con successo l'azione diretta alla riliquidazione della reversibilità») e agli artt. 36 e 38 Cost. (motivate dall'appellante col rilievo che le norme incriminate violerebbero diritti quesiti dei pensionati). I parametri costituzionali invocati, infatti, ad avviso di questo giudice non sono idonei a far sospettare una qualche illegittimità costituzionale delle norme in parola, posto che né l'art. 24 Cost. intende garantire a chichessia l'esercizio con successo di qualsivoglia azione giudiziaria, né gli artt. 36 e 38 Cost. espressamente tutelano i diritti quesiti di lavoratori e di pensionati.

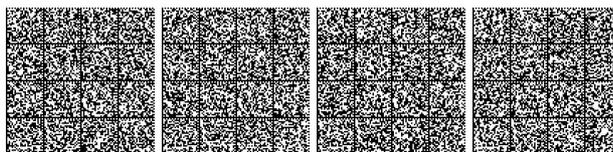


4. — Con memoria aggiuntiva, l'appellante ha sollevato questione di legittimità costituzionale dei predetti commi 774 e 776 in relazione all'art. 117 Cost., perché non rispetterebbero «i vincoli internazionali gravanti sullo Stato in forza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), e più specificamente il principio di preminenza del diritto evincibile dal Preambolo CEDU e l'art. 1 del Protocollo n. 1 della CEDU in tema di diritto di proprietà», e in relazione all'art. 111 Cost. «in tema di equo processo in quanto con la disciplina *de qua* si assiste ad una palese ingerenza del potere legislativo sul funzionamento del potere giudiziario, vietato dalla CEDU». Aggiunge l'appellante che «più puntualmente merita menzione la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 14 febbraio 2006, emessa nella causa vertente fra Lecarpentier ed altri contro lo Stato francese. Secondo la decisione richiamata, nel pieno rispetto del principio dello Stato di diritto, costituisce una violazione dell'art. 6 CEDU e dell'art. 1 del I Protocollo CEDU il comportamento di uno Stato che, con l'emanazione di una legge (anche civile) avente effetto retroattivo, interferisce nell'esercizio di diritti maturati in ragione di una norma in vigore o in forza di un orientamento giurisprudenziale consolidato».

La questione, della quale si è già sopra ritenuta la rilevanza, appare a questo giudice anche non manifestamente infondata. In un momento, infatti, nel quale — superato nella giurisprudenza pensionistica un primo periodo di divergenze d'opinione — si era raggiunta una pressoché totale uniformità nel senso di cui alla sentenza delle Sezioni riunite n. 8/QM/2002, di tal che il principio di diritto da queste enunciato poteva considerarsi ormai diritto vivente, il legislatore, intervenendo con commi 774-776 della legge 29 dicembre 2006, n. 296, ha introdotto una normativa diversa ed opposta. Nessun dubbio sulla piena legittimazione del Potere legislativo a dettare una tale normativa, da valere con effetto dalla sua entrata in vigore; il dubbio nasce dalla circostanza che, qualificando *expressis verbis*: la nuova normativa come interpretativa («774. L'estensione della disciplina ... si interpreta nel senso che ...»), esso legislatore ha inteso attribuire alla stessa effetto retroattivo. Effetto confermato dal successivo comma 775, che fa salvi «i trattamenti pensionistici più favorevoli in godimento alla data di entrata in vigore» solo se «già definiti in sede di contenzioso», escludendone perciò quelli in corso di giudizio, ai quali dovrebbe essere applicata retroattivamente la nuova normativa.

La retroattività in sé non sarebbe anticostituzionale, posto che l'irretroattività della legge è garantita dalla Costituzione solo in campo penale (art. 25 Cost.). Nella specie, può diventarlo indirettamente, per via del contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., il quale dispone che la potestà legislativa sia esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, fra i quali indubbiamente figura quella di rispettare l'art. 6, par. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDE), sottoscritta dall'Italia il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848. Il citato art. 6 garantisce ad ogni persona un «processo equo», e la Corte europea dei diritti dell'uomo, sedente a Strasburgo — cui spetta la competenza a interpretare la Convenzione — ha dichiarato clic nel contenuto di tale articolo rientra il divieto per lo Stato contraente, che sia parte in un giudizio, di legiferare nella materia oggetto di giudizio in corso ingerendosi così nell'amministrazione della giustizia; ha specificato la Corte di cassazione, Sezione lavoro, in ordinanza n. 22260 del 4 settembre 2008 (richiamando la sentenza della Corte di Strasburgo del 21 giugno 2007, in causa n. 12106/03 fra Scanner de l'Ouest e altri contro Stato francese) che per configurare tale ingerenza, e quindi il contrasto fra la nuova normativa e l'art. 6 della Convenzione, non è necessario che tale normativa sia «esclusivamente diretta ad influire sulla soluzione delle controversie in corso», né che tale scopo sia stato comunque enunciato, essendo, invece, sufficiente a ritenere fondato il conflitto che nel procedimento in corso essa pretenda di essere applicata. In altre parole, basta che lo Stato, che sia parte nel giudizio, possa conseguire, dall'applicazione della nuova normativa, la positiva definizione della controversia in suo favore. Che è quanto accade nel giudizio in esame, in esso applicazione dei commi 774-776 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007 e quindi, contro il diritto vivente sancito dalla sentenza delle Sezioni riunite n. 8/QM/2002, «l'estensione della disciplina del trattamento pensionistico a favore dei superstiti di assicurato e pensionato vigente nell'ambito del regime dell'assicurazione generale obbligatoria a tutte le forme esclusive e sostitutive di detto regime prevista dall'art. 1, somma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335, si interpreta nel senso che per le pensioni di reversibilità sorte a decorrere dall'entrata in vigore della legge 8 agosto 1995, n. 335, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta, l'indennità integrativa speciale già in godimento da parte del dante causa, parte integrante del complessivo trattamento pensionistico percepito, è attribuita nella misura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità».

Né si potrebbe ritenere che nei giudizi pensionistici come quello in esame parte in giudizio sia l'ente previdenziale e non lo Stato legislatore, che come tale è al di sopra delle parti, giacché una siffatta interpretazione del *decisum* della Corte di Strasburgo vanificherebbe sempre tale *decisum*, in quanto nell'atto di legiferare lo Stato (il Potere legislativo) sarebbe sempre da considerare diverso dallo Stato che amministra sia come persona (Potere esecutivo) che come apparato pluripersonale (*cf.* art. 114 Cost.), e perciò la fattispecie stigmatizzata dalla Corte europea non avrebbe mai la possibilità di venire ad esistenza. Sembra conforme a ragionevolezza ritenere che invece una tale fattispecie si verifichi ogni volta che vengano in questione pubbliche risorse, e la nuova normativa abbia l'effetto di salvaguardare tali risorse in danno della privata controparte. Si aggiunga che, corrispondendo sostanzialmente l'«equo processo» di cui all'art. 6 della CEDU al «giusto processo» di cui all'art. 111 Cost., la questione di illegittimità costituzionale è posta anche in riferimento a tale articolo. Non può considerarsi in effetti «giusto» un processo nel corso del quale una delle parti è



arbitra di «cambiare le carte in tavola» e i parametri normativi del giudizio, travolgendo le aspettative della controparte, che tale giudizio ha promosso sulla base di norme e di orientamenti giurisprudenziali diversi. Per effetto di un siffatto potere di modificare, in corso di giudizio, la normativa in esso applicabile, lo Stato — considerato unitamente nei suoi Poteri — cessa di essere giudice terzo e imparziale.

Ritiene in conclusione questo Collegio che non sia palesemente infondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 774-77 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007 i quali, nell'imporre una interpretazione del sistema che non può che portare a una decisione di siffatte vertenze favorevole all'erario pubblico e sfavorevole al pensionato pretendendo che tale interpretazione abbia efficacia nei procedimenti giudiziari in corso, sembrano violare l'art. 111 Cost., che postula il giusto processo, nonché l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e di converso l'art. 117 Cost., a norma del quale l'attività legislativa trova un limite nella necessità del rispetto degli obblighi internazionali.

5. — Una lettura della normativa in questione in senso costituzionalmente orientato — cioè nel senso di ritenere, in una visione sistematica dell'ordinamento comprensiva della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che il carattere naturalmente retroattivo della norma interpretativa trovi un limite nel rispetto del richiamato art. 6 della CEDU, e quindi diventi cedevole e non valga nel caso in esame — è resa impossibile dal chiaro e inequivoco dettato del comma 775.

Per altro verso, mentre la stessa Corte costituzionale, con una giurisprudenza inaugurata con la famosa sentenza n. 170 del 5 giugno 1984, discutibile e in dottrina discussa ma ormai da oltre un ventennio costantemente applicata, ha dichiarato che il giudice può e deve disapplicare il diritto interno in presenza di contrastanti norme comunitarie europee (oggi *rectius* norme dell'Unione europea), in virtù di principi fatti discendere dall'art. 11 Cost., lo stesso non può dirsi di norme interne contrastanti con norme internazionali, come sono quelle, di derivazione pattizia, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Norme queste ultime, che — sebbene si sia tentato di inserirle nell'ordinamento dell'Unione europea con un espresso richiamo (vedasi trattato di Lisbona firmato il 13 novembre 2007) — non sono state tuttavia ancora «comunitarizzate» e rimangono pertanto mere norme internazionali, privo di efficacia diretta nell'ordinamento italiano.

Da quanto testé considerato, si deve dedurre che il solo modo per impedire l'applicazione delle norme dei commi 774-76 della legge 29 dicembre 2006, n. 296, ove ritenute incostituzionali, è quello di sollevare formalmente davanti al giudice delle leggi la questione della loro compatibilità con gli artt. 111 e 117 della Costituzione.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87;

Giudica rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 111 e 117 Cost., dell'art. 1, commi 774, 775 e 776, della legge 29 dicembre 2006, n. 296, nella parte in cui — interpretando l'art. 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335, nel senso che per le pensioni di reversibilità sorte decorrere dall'entrata in vigore della legge 8 agosto 1995, n. 335, l'indennità integrativa speciale già in godimento da parte del dante causa attribuita nella misura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta, e abrogando il comma 5 dell'art. 15 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 — fanno salvi, con riassorbimento sui futuri miglioramenti, soltanto i trattamenti pensionistici più favorevoli già definiti, e non anche quelli in corso di definizione, in sede di contenzioso;

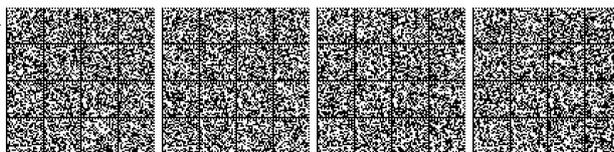
Sospende il presente giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati e, successivamente, le relative attestazioni di avvenuta notifica e comunicazione siano trasmesse, unitamente agli atti del giudizio, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 29 settembre 2009.

Il Presidente-estensore: PISANA

Depositata in segreteria il 16 novembre 2009.



N. 73

*Ordinanza del 25 settembre 2009 emessa dal Tribunale di Trento
nel procedimento penale a carico di Singh Gurdev*

Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Mancata previsione, per la ipotesi dell'illegittimo trattenimento, dell'esclusione della responsabilità penale qualora ricorrano i «giustificati motivi» di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 - Disparità di trattamento - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del principio di personalità della responsabilità penale.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale, nel procedimento a carico dell'imputato di cui alla sentenza che qui di seguito si riporta integralmente, pronunciata e letta nella udienza odierna con motivazione contestuale.

Il Tribunale, in composizione monocratica, presieduto dal giudice dott. Carlo Ancona all'udienza del 25 settembre 2009 ha pronunciato e pubblicato la seguente sentenza e contestuale motivazione (art. 544 e segg., 549 c.p.p.) nel procedimento penale contro Singh Gurdev, nato il 31 maggio 1966 in Kamrai (India), in Italia senza fissa dimora, attualmente detenuto c/o Casa circondariale di Trento, difeso d'ufficio dall'avv. Bozzolan Stefania del foro di Trento, con studio in Trento, via del Travai n. 130, arrestato in data 21 settembre 2009, ore 16, scarcerato il 23 settembre 2009, imputato in ordine al seguente reato:

1): delitto p. e p. dall'art. 14, comma 5-bis e ter, legge n. 286/1998, così come modificato dall'art. 13 legge n. 189/2002, perchè, senza giustificato motivo, si tratteneva nel territorio dello Stato italiano, in violazione degli atti emessi a suo carico in data 8 gennaio 2008 (notificatigli in pari data), ovvero del decreto di espulsione del Prefetto di Alessandria e del successivo ordine impartitogli dal Questore di Alessandria di lasciare l'Italia entro il termine di cinque giorni. Fatto accertato in Trento il 21 settembre 2009.

2): reato p. e p. dall'art. 10-bis, legge n. 286/1998 per essersi trattenuto illegalmente sul territorio nazionale fino al 21 settembre 2009. In Trento (contestato in udienza del 23 settembre).

Conclusioni delle parti: assoluzione per il delitto e rimessione alla Corte costituzionale per la contravvenzione.

MOTIVAZIONE

Il presente processo, celebrato in rito abbreviato su richiesta dell'imputato tratto a giudizio in rito direttissimo a seguito di arresto in flagranza, presenta insieme ad aspetti ormai a dir poco ricorrenti in punto di fatto un problema del tutto nuovo, a seguito della contestazione in udienza del reato sussidiario di cui all'art. 10, d.lgs. n. 286/1998; contestazione corretta in punto di rito, atteso che tra le due norme incriminatrici ricorre indiscutibilmente l'ipotesi di concorso formale di reati, e che quindi devono ritenersi commessi con la stessa condotta omissiva (art. 6, legge n. 274/2000).

L'imputato è un extracomunitario di nazionalità indiana provvisto di documenti (regolare passaporto) ma non di dimora stabile; egli è in Italia da quattro anni ed è incensurato, e la assenza di pericolo per recidiva ha indotto il PM a non richiedere alcuna misura cautelare al termine della udienza di convalida del 23 settembre; è stato quindi scarcerato (ai sensi della lettura coordinata degli artt. 291 - 391 - 449 cpp).

Egli non è occupato in un lavoro stabile, non dispone di fonti di reddito o di un patrimonio di qualche rilievo, non solo accertati, ma neppure presumibili; pare difficile contestare la versione dei fatti che ha reso nel breve interrogatorio dinanzi al giudice in sede di convalida, secondo la quale si è mantenuto per tutti questi anni in Italia con lavori precari e senza possibilità di accantonare risparmi.

Era stato raggiunto dall'ordine del Questore di cui al capo di imputazione; in tale sede si dava atto che non era possibile provvedere al materiale accompagnamento alla frontiera, per indisponibilità di vettore, e cioè per mancanza di



fondi per l'acquisto del biglietto aereo. Non ha ottemperato, e quindi è stato arrestato e tradotto alla udienza del 23 settembre, ove gli veniva contestato il delitto in rubrica; in tale sede, dopo la convalida dell'arresto, ha chiesto di definire il processo con rito abbreviato, e poichè il PM ha contestato anche il nuovo reato sussidiario previsto dall'art. 10-bis del d.lgs. n. 286, pur rinunciando a contestazioni sul rito ha tuttavia chiesto ed ottenuto un breve differimento per la discussione alla udienza odierna.

In tale sede il PM ha richiesto la assoluzione dell'imputato, ritenendo che ricorrano nel caso in specie i giustificati motivi che rendono inesigibile l'espatrio, nella descrizione che di essi rende la sentenza della Corte costituzionale numero 5 del 2004. Stessa richiesta formulava la difesa.

In ordine al reato contravvenzionale, invece, le parti chiedevano ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale, in quanto la nuova norma incriminatrice, pur prevedendo (nella ipotesi di semplice illecito trattenimento) una fattispecie analoga a quella di cui al delitto, non prevede però la causa di giustificazione del giustificato motivo a scriminante della condotta, con trattamento differenziato senza apparenti ragioni tra ipotesi analoghe, e quindi con violazione dell'art. 3 della carta Costituzionale.

Sulla seconda richiesta di provvede con separata ordinanza; che però a sua volta riporta per intero il contenuto della presente sentenza, per necessaria opera di completezza nella ricostruzione rilevanza della questione sollevata nel presente procedimento. La richiesta di assoluzione per il delitto deve essere accolta. Sul punto pare necessario e sufficiente un breve richiamo alla giurisprudenza della Corte costituzionale in materia. Basterebbe rilevare che il provvedimento del questore di cui al capo di imputazione è correttamente ed esplicitamente motivato sul punto essenziale delle ragioni che hanno indotto ai sensi dell'art. 14, comma primo, della legge n. 286 a non procedere, in deroga al drastico imperativo di cui all'art. 13, comma 4, all'accompagnamento coattivo: le ragioni sono individuate nella impossibilità di un rimpatrio per via aerea, per assenza di disponibilità di vettore; e dunque essa, a sua volta (il corsivo è sempre riferito al testo della sentenza della Corte delle leggi n. 5/2004) non può non costituire sicuro indizio di riconoscimento di situazioni nelle quali può ravvisarsi, per lo straniero, la sussistenza dei «giustificati motivi» per non ottemperare all'ordine del questore ...; a ciò va aggiunto che in concreto è dimostrato che ricorre anche un altro giustificato motivo, perchè nel nostro caso l'inadempienza dipende dalla condizione di assoluta impossibilità dello straniero, che non gli consente di recarsi alla frontiera, e di acquistare il biglietto di viaggio.

Nella successiva sent. 22 luglio, la stessa Corte è tornata sull'argomento, per decidere della correttezza costituzionale del trattamento sanzionatorio previsto dalla norma qui invocata. Ed ha osservato che, quanto all'eccessivo rigore della norma censurata, lamentato in gran parte delle ordinanze di rimessione, da cui si dedurrebbe una irragionevolezza intrinseca della norma stessa, si deve anzitutto ricordare che questa Corte, conformemente alla sua recente giurisprudenza (sentenza n. 5 del 2004; ordinanze numeri 302 e 80 del 2004), ha sottolineato «il ruolo che, nell'economia applicativa della fattispecie criminosa, è chiamato a svolgere il requisito negativo espresso dalla formula “senza giustificato motivo”, presente nella descrizione del fatto incriminato dal citato comma 5-ter dell'art. 14» (ordinanza n. 386 del 2006). Tale formula, secondo la citata giurisprudenza, copre tutte le ipotesi di impossibilità o di grave difficoltà (mancato rilascio di documenti da parte dell'autorità competente, assoluta indigenza che rende impossibile l'acquisto di biglietti di viaggio e altre simili situazioni), che, pur non integrando cause di giustificazione in senso tecnico, impediscono allo straniero di prestare osservanza all'ordine di allontanamento nei termini prescritti. I giudici rimettenti, in realtà, hanno censurato la previsione legislativa della misura delle pene, minima e massima, per la fattispecie di cui alla norma oggetto del presente giudizio, indipendentemente dalla restrizione dell'ambito applicativo che, nell'apprezzamento della concreta offensività delle condotte sanzionate, deve essere operata in via d'interpretazione. In altri termini, dice la Corte, quel trattamento sanzionatorio si giustifica proprio perchè la norma prevede un precetto limitato, dato che da esso vanno escluse tutte le ipotesi di giustificato motivo, descritto nel senso ampio che essa stessa ha precisato nella precedente sentenza; e tale conclusione impedisce di ritenere che il legislatore abbia incriminato condotte che l'autore non era in concreto in grado di evitare, e che quindi abbia imposto a precetto penale condotte inesigibili.

La giurisprudenza di merito si è immediatamente adeguata; secondo la gran parete delle decisioni note in materia, dopo la sent. della Corte cost. n. 5 del 131 2004, assumono importanza al fine di integrare la causa di giustificazione non solo la assenza di validi documenti per l'espatrio, ma anche quella di denaro necessario per il viaggio, e tutte le situazioni per cui l'ordine non sia eseguibile per impedimento soggettivo ed oggettivo, senza colpa del migrante irregolare.

Anche la giurisprudenza di legittimità si è adeguata, sia pure con esitazioni, dato che in una prima fase ha resistito all'idea che la causa di giustificazione potesse applicarsi anche al caso più ricorrente, del semplice migrante economico. Ma in tempi recenti pare abbia superato ogni difficoltà: per la sent. SC 11 maggio 2004, Taibi Aziz, il concetto di giustificato motivo comporta l'esame di due profili: a) l'accertamento delle condizioni in cui si è prodotta in concreto la permanenza nel territorio nello Stato oltre i cinque giorni; b) il giudizio di esigibilità dell'obbligo condotto non escl-



sivamente su basi oggettive, ma tenendo conto del reale condizionamento psichico esercitato dalle circostanze concrete sulle capacità di adempimento dell'obbligo stesso; anche per la SC 8 febbraio 2008, Cissè, ai fini del riconoscimento della esimente del giustificato motivo occorre fare riferimento ai due criteri della disponibilità di denaro dell'espulso e del costo del biglietto da viaggio; a riguardo la prova compete alla accusa, ma può essere raggiunta tramite presunzione.

Su quest'ultimo punto la sent. SC 25 maggio 2006, Aleandru Nicolae, ha precisato che per accertare i giustificati motivi lo straniero ha solo un onere di allegazione; ed il giudice deve accertare la loro esistenza tenendo conto di tutte le circostanze del fatto, come da sent. 5 /2004 della Corte cost.

Vero è che (sentenza della Corte di cassazione del 7 luglio 2006, che ha annullato una decisione del tribunale di Trento) per raggiungere una conclusione sul punto il giudice non può fondarsi su presunzioni fondate sull'*id quod plerumque accidit* e su proprie congetture, ma deve effettuare un'accurata valutazione del fatto; ed infatti in quella vicenda la sentenza del primo giudice venne annullata, perchè aveva ignorato la presenza di precedenti penali per rapina, potenziale sintomo della disponibilità almeno temporanea di somme di denaro di qualche rilievo.

Ma in questo caso la situazione è diversa: come si è detto, dagli elementi di informazione raccolti nel processo risulta (o comunque non ricorrono neppure deboli indizi in senso contrario) che le somme a disposizione dell'imputato erano idonee solo a consentire il suo mantenimento in vita, e non certo ad accantonare il costo di un biglietto aereo; pertanto, ricorrono proprio le ipotesi previste dalla norma, come autorevolmente interpretata dalla Corte delle Leggi, per la ricorrenza della esimente del giustificato motivo, che esclude la antigiridicità della condotta e quindi la punibilità del fatto.

P. Q. M.

Visto l'art. 442 c.p.p. assolve Singh Gurdev del delitto ascritto, perché il fatto non costituisce reato.

Provvede con separata ordinanza alla rimessione alla Corte costituzionale della questione di costituzionalità, sollevata con riferimento alla contravvenzione contestata; sospende il relativo procedimento.

Trento, 25 settembre 2009

Il giudice ritenuto che:

in punto di rilevanza:

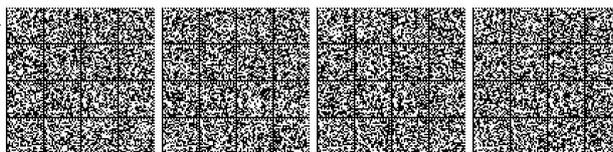
1) la contravvenzione prevista dall'art. 10-bis d.lgs. n. 286/1998 è stata correttamente contestata dinanzi a questo giudice, a sensi dell'art. 6 della legge n. 274/2000, con le modalità descritte nella sentenza che si è appena trascritta; e quindi questo giudice deve provvedere a riguardo, dato che a seguito della assoluzione per il delitto la sua competenza non è venuta meno, una volta che essa era esistente al momento dell'esercizio della azione penale; così come non vi è dubbio che a seguito della assoluzione per il primo reato diviene applicabile alla fattispecie il reato sussidiario previsto appunto dall'art. 10-bis, la cui ricorrenza in concreto non può essere messa in seria discussione, come rilevato dal p.m. in discussione;

2) in relazione alla condotta dell'imputato va sottolineato che sussiste in concreto la ricorrenza della causa di giustificazione del «giustificato motivo», così come descritta dalla corrente giurisprudenza che si è consolidata in materia di applicazione del delitto sub art. 14 comma 5-ter: anche su questo punto può e deve essere fatto pieno richiamo alla sentenza che si è appena riprodotta per intero;

In punto di non manifesta infondatezza:

1) in questa sede (come già evidenziato in sentenza) è sollevato non già il tema della costituzionalità della incriminazione della condotta illecita del migrante, ma quello della assenza, nella fattispecie propria del reato contravvenzionale, e per la sola ipotesi di illecito trattenimento, della previsione della causa di giustificazione «senza giustificato motivo», che invece è prevista dalla fattispecie di delitto di cui all'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. n. 286;

2) tale differenza di trattamento non è giustificata dalla maggiore gravità del fatto punito a titolo di contravvenzione (come invece avviene nella nuova ipotesi di reato di trattenimento ulteriore, prevista dal comma 5-quater, anch'essa introdotta con la legge 15 luglio 2000, n. 94), perché anzi non pare possibile dubitare che questa costituisca un reato sussidiario rispetto al delitto, e perciò prevede e punisce una fattispecie meno grave; ed infatti per la sua integrazione non è necessario che clandestinità dello straniero sia stata «certificata» dall'autorità con l'ordine di lasciare il territorio dello Stato impartito dal Questore;



3) ad un'esame preliminare, non appare quindi né comprensibile né ragionevole la ragione del diverso trattamento delle due fattispecie, entrambe omissive ed anzi tali da realizzare in concreto una stessa condotta di illecito trattenimento;

4) tuttavia, questa situazione non pare possa legittimare un'interpretazione secondo il principio del *favor rei*, per cui la condotta sarebbe punibile solo se in concreto l'autore non può vantare un giustificato motivo per allontanarsi dall'Italia, così come avviene per il delitto; perché la fattispecie astratta descritta dal legislatore, nella sua asciutta proposizione, non pare consenta tale soluzione, e con essa perciò una interpretazione correttiva in senso costituzionalmente orientato;

5) tale scelta del legislatore, di non attribuire rilevanza nella nuova fattispecie ad eventuali motivi che possano giustificare il trattenimento illegale, può ed anzi deve provocare l'intervento del Giudice delle leggi, proprio a sensi di quanto la stessa Corte ha scritto nelle sentenze n. 5 del 2004 e nella successiva n. 22 del 2007; dalla loro lettura emerge la necessità di ritenere la causa di giustificazione un elemento (negativo) del fatto, essenziale della fattispecie penale, perché solo la sua previsione consente di superare ogni obiezione e ritenere costituzionalmente corretta (in particolare, a sensi dell'art. 27 Cost.) la incriminazione della condotta omissiva; sul punto non può che farsi richiamo a quanto riportato nella sentenza odierna e qui trascritta; la sentenza 22 luglio della Corte delle Leggi può essere richiamata per intero nella parte che fa riferimento all'argomento qui trattato: «quanto all'eccessivo rigore della norma censurata, lamentato in gran parte delle ordinanze di rimessione, da cui si dedurrebbe una irragionevolezza intrinseca della norma stessa, si deve anzitutto ricordare che questa Corte, conformemente alla sua recente giurisprudenza (sentenza n. 5 del 2004; ordinanze numeri 302 e 80 del 2004), ha sottolineato "il ruolo che, nell'economia applicativa della fattispecie criminosa, è chiamato a svolgere il requisito negativo espresso dalla formula 'senza giustificato motivo', presente nella descrizione del fatto incriminato dal citato comma 5-ter dell'art. 14" (ordinanza n. 386 del 2006). Tale formula, secondo la citata giurisprudenza, copre tutte le ipotesi di impossibilità o di grave difficoltà (mancato rilascio di documenti da parte dell'autorità competente, assoluta indigenza che rende impossibile l'acquisto di biglietti di viaggio e altre simili situazioni), che, pur non integrando cause di giustificazione in senso tecnico, impediscono allo straniero di prestare osservanza all'ordine di allontanamento nei termini prescritti».

6) neppure può facilmente invocarsi il doveroso rispetto della discrezionalità del legislatore; basti ricordare anche su tale argomento quel che precisa sempre la sentenza n. 22/2007: «Il sindacato di costituzionalità può investire le pene scelte dal legislatore solo se si appalesi una evidente violazione del canone della ragionevolezza, in quanto ci si trovi di fronte a fattispecie di reato sostanzialmente identiche, ma sottoposte a diverso trattamento sanzionatorio»;

e pare difficile contestare (almeno nella presente delibazione di non manifesta infondatezza) che qui ricorra proprio una evidente violazione del canone della ragionevolezza, in quanto ci si trova di fronte a fattispecie di reato (o almeno a condotte) sostanzialmente identiche (salvo che per la maggiore gravità del delitto, laddove la omissione si concretizza anche nella violazione di un esplicito ordine impartito dalla autorità), sottoposte a diverso trattamento sanzionatorio, ma con previsione che in concreto finisce con l'essere molto più rigorosa per il reato che dovrebbe essere considerato meno grave, avendo natura sussidiaria; e dunque si riscontra una sostanziale parziale identità tra le fattispecie prese in considerazione, e si rileva invece, come nel caso in esame, una sproporzione sanzionatorio che penalizza non già le condotte più gravi, ma invertita rispetto a tale criterio; in termini tali da consentire un eventuale intervento di riequilibrio della Corte delle leggi (e rendere inevitabile il presente giudizio deliberativo di non manifesta infondatezza).

P. Q. M.

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione proposta, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis, d.lgs. n. 286/1998, nella parte in cui non prevede per la ipotesi di illegittimo trattenimento la esclusione di responsabilità penale qualora ricorrano i «giustificati motivi» di cui all'art. 14 comma 5-ter dello stesso d.lgs. n. 286/1998; per violazione degli artt. 3 e 27 della Costituzione;

Ordina la trasmissione degli atti Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso; con comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle Camere.

Trento, addì 25 settembre 2009

Il Giudice: ANCONA



n. 74

Ordinanza del 22 aprile 2009 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Molise sul ricorso proposto dalla Federazione provinciale coltivatori diretti di Campobasso contro Provincia di Campobasso ed altri

Caccia - Norme della Regione Molise - Comitati di gestione degli ambiti territoriali - Composizione - Lesione del principio della partecipazione paritaria, negli ambiti territoriali di caccia, dei rappresentanti delle associazioni degli agricoltori e di quelle venatorie, stabilito dalla legislazione statale (art. 14, comma 10, legge n. 157/1992) - Irragionevolezza.

- Legge della Regione Molise 10 agosto 1993, n. 19, art. 19.
- Costituzione, artt. 3 e 117; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 14, comma 10.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 277 del 2007, proposto da: Federazione provinciale coltivatori diretti di Campobasso, rappresentato e difeso dall'avv. Nicola Berardi, con domicilio eletto presso Nicola Berardi avv. in Campobasso, via Roma n.114;

Contro Provincia di Campobasso, rappresentato e difeso dall'avv. Matteo Iacovelli, con domicilio eletto presso Matteo Iacovelli avv. in Campobasso, via Roma, 47; Regione Molise, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale Stato, domiciliata per legge in Campobasso, via Garibaldi, 124:

Nei confronti di Federazione nazionale della caccia - Sez. prov.le di Campobasso, rappresentato e difeso dagli avv. Angelo Farinacci, Maria Vittoria Farinacci, con domicilio eletto presso Maria Vittoria Farinacci avv. in Campobasso, piazza Pepe, 32; Associazione nazionale libera caccia, rappresentato e difeso dagli avv. Luigi Cirese, Romeo Trotta, con domicilio eletto presso Romeo Trotta avv. in Campobasso, via Roma, 53; Italcaccia, Enalcaccia, A.N.U.U., Arcicaccia, Luciano e altri Di Larna:

Per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia, della deliberazione di Giunta provinciale n. 87 del 15 maggio 2007; 2) della delibera della Giunta prov. di Campobasso n. 123 del 18 settembre 2006 impugnata anche come atto presupposto; 3) della delibera della G.R. del Molise n. 6 del 15 gennaio 2007.

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 Provincia di Campobasso;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Federazione nazionale della caccia - Sez. prov.le di Campobasso;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Associazione nazionale libera caccia;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Molise;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 dicembre 2008 il dott. Massimiliano Ballorani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con delibera n. 87 del 15 maggio 2007, la giunta provinciale di Campobasso ha designato, ai sensi dell'art.19 della legge regionale n.19 del 1993, i componenti dei comitati di gestione, degli ambiti territoriali di caccia di Campobasso e Termoli.

In particolare, con tale delibera, per i comitati di gestione degli ambiti territoriali di caccia, sia di Campobasso che di Termoli, sono stati nominati undici rappresentanti delle associazioni venatorie e solo cinque rappresentanti delle organizzazioni degli agricoltori.

La ricorrente federazione provinciale dei coltivatori diretti di Campobasso lamenta, tra l'altro, il contrasto tra l'art. 19 della legge regionale cit., nel testo modificato dalla legge regionale n. 34 del 2006, con il principio della rappresentanza paritaria delle organizzazioni professionali agricole e delle associazioni venatorie, rinvenibile nell'articolo 14 comma 10 della legge statale n.157 del 1992, secondo cui, appunto, «... deve essere assicurata la presenza paritaria, in misura pari complessivamente al 60% dei componenti, dei rappresentanti di strutture locali delle organizzazioni professionali agricole ... e delle associazioni venatorie ...».



Ciò, poiché l'art. 19 della legge regionale n. 19 del 1993 prevede che «i comitati di gestione degli ambiti territoriali per la gestione programmata della caccia ... sono costituiti con provvedimento della giunta provinciale competente per territorio e sono così composti: a) da cinque rappresentanti delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e organizzate nella provincia...; b) da un rappresentante per ciascuna associazione venatoria riconosciuta a livello nazionale ed organizzata nella provincia da almeno un anno. Inoltre ciascuna associazione designa, fino ad un massimo di tre, un numero di componenti che rappresentino ciascuno almeno un decimo del totale dei cacciatori residenti nella provincia ammessi ad esercitare l'attività venatoria negli ATC; c) da tre rappresentanti delle associazioni ambientaliste...; dai sindaci dei tre comuni territorialmente più estesi ricadenti nell'ATC; d) da un rappresentante dell'amministrazione provinciale competente per territorio con voto consultivo».

In merito alla rilevanza della questione di costituzionalità, è evidente che, in caso di dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 19 della legge regionale molisana n. 19 del 1993 — laddove non garantisce la parità numerica dei membri delle organizzazioni faunistiche e di quelle delle organizzazioni degli agricoltori, all'interno degli ambiti territoriali — muterebbe la disciplina primaria applicabile alla fattispecie in esame, venendo meno il parametro normativo di cui all'art. 19 della legge regionale cit., del quale la delibera impugnata risulta, allo stato, attuazione diretta.

Con la conseguenza che il presente ricorso ne sarebbe certamente influenzato, in ordine al giudizio di validità della medesima delibera, che si presenta legittima, appunto, solo perché applicazione dell'art. 19 cit.

In particolare, oggetto della presente questione di costituzionalità è l'art. 19 della legge regionale n. 19 del 1993, laddove, in violazione del principio contenuto nell'art. 14 comma 10 della legge statale n. 157 del 1992, non consente la partecipazione paritaria di associazioni venatorie e tra agricoltori, negli ambiti territoriali per la caccia.

Con la conseguenza che, l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale di tale norma determinerebbe, quantomeno, per il principio di continuità dell'ordinamento giuridico (Corte costituzionale, 21 aprile 2005, n. 162; Cassazione civile, 11 marzo 2005, n. 5380; Corte costituzionale, 21 luglio 2004, n. 255), la riespansione, nella Regione Molise, nelle more di un adeguamento alla pronuncia da parte del legislatore regionale, della vigenza dell'art. 14 comma 10 della legge statale n. 157 del 1992, pienamente soddisfacente dell'interesse azionato nel presente ricorso.

Sulla non manifesta infondatezza della questione, si osserva quanto segue.

La legge n. 157 del 1992, all'art. 10, prevede che il territorio agro-silvo-pastorale di ogni regione deve essere destinato per una quota compresa tra il 20 e il 30 per cento a protezione della fauna selvatica (comma 3), per una quota massima del 15 per cento a caccia riservata alla gestione privata e ai centri privati di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale (comma 5); sul rimanente territorio le regioni devono promuovere forme di gestione programmata della caccia, secondo quanto previsto dal successivo art. 14 (comma 6).

Quanto alla suddivisione di tale rimanente territorio regionale in ambiti di gestione dell'esercizio della caccia, l'art. 14 comma 1, a sua volta, prevede che «le regioni, con apposite norme, sentite le organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e le province interessate, ripartiscono il territorio agro-silvo-pastorale destinato alla caccia programmata ai sensi dell'art. 10, comma 6, in ambiti territoriali di caccia, di dimensioni *sub* provinciali possibilmente omogenei e delimitati da confini naturali».

Sotto il profilo della composizione degli organismi deputati alla gestione della caccia in tali ambiti *sub* provinciali, il successivo comma 10 prevede poi che «negli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia deve essere assicurata la presenza paritaria, in misura pari complessivamente al 60 per cento dei componenti, dei rappresentanti di strutture locali delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e delle associazioni venatorie nazionali riconosciute, ove presenti in forma organizzata sul territorio. Il 20 per cento dei componenti è costituito da rappresentanti di associazioni protezione ambientale presenti nel Consiglio nazionale per l'ambiente e il 20 per cento da rappresentanti degli enti locali».

Ne consegue che la legge non si occupa tanto della struttura giuridica attraverso quale questi enti di gestione devono essere organizzati.

La legge n. 157 del 1992, tuttavia, anche in tema di struttura organizzativa degli enti di gestione degli ambiti territoriali della caccia, impone un equilibrio tra i vari componenti, come strumento del contemperamento dei vari interessi, che la medesima legge si propone di tutelare in tale settore dell'attività umana.

In particolare, è stata prevista una presenza paritaria di agricoltori e cacciatori, la partecipazione necessaria degli ambientalisti, e di rappresentanti degli enti pubblici.

Quanto ai compiti demandati a questi organismi di gestione, il successivo comma 11 dell'art. 14 cit. prevede che negli ambiti territoriali di caccia essi promuovono ed organizzano le attività di ricognizione delle risorse ambientali e della consistenza faunistica, e devono poi programmare gli interventi per il miglioramento degli habitat.



Devono inoltre provvedere all'attribuzione di incentivi economici ai conduttori dei fondi rustici per la ricostruzione di una presenza faunistica ottimale per il territorio; per le coltivazioni per l'alimentazione naturale dei mammiferi e degli uccelli; per il ripristino di zone umide e di fossati; per la differenziazione delle colture; per la coltivazione di siepi, cespugli, alberi adatti alla nidificazione; per la collaborazione operativa ai fini della difesa preventiva delle coltivazioni passibili di danneggiamento, ecc..

Ne consegue che le funzioni demandate agli enti di gestione in esame riguardano, *prima facie*, l'ambiente, l'agricoltura, la caccia.

Quindi materie che sono devolute, dall'attuale art. 117 della Costituzione, almeno in parte, anche alla legislazione esclusiva statale, con riferimento alla tutela dell'ambiente (comma 2 lettera *s*) dell'art. 117 della Costituzione, *cfi*: Corte costituzionale, 18 giugno 2008, n. 214); e alla legislazione concorrente, con riferimento alla «valorizzazione dei beni ambientali».

E non pare secondario rilevare che, nella legge n. 157 del 1992, l'agricoltura è intesa anche come strumento di valorizzazione e di conservazione dell'ambiente naturale.

Si tratta, in effetti, di una legge molto attenta alle esigenze dell'agricoltura, e di riflesso dell'ambiente, nel senso che in essa l'agricoltore non è considerato solo come produttore di beni ma anche, e soprattutto, come conservatore dell'ambiente, anche con specifico riferimento all'attività venatoria.

Lo stesso titolo della legge «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio» ne rileva l'ispirazione di fondo, nettamente a favore della protezione dei valori ambientali (tra cui anche le coltivazioni agricole) e faunistici, rispetto al prelievo venatorio, il quale deve necessariamente svolgersi senza recare danno ai primi.

Ne consegue che, laddove, nello stabilire la composizione degli enti di gestione degli ambiti territoriali della caccia, la legge nazionale n. 157 del 1992 ha previsto una parità tra rappresentanti delle organizzazioni degli agricoltori e quelli delle organizzazioni venatorie, lo ha fatto mirando, in tal modo, a dar adeguato rilievo anche al bene ambiente, nella dimensione testè illustrata, cercando, appunto, un equilibrio tra i vari valori coinvolti dall'esercizio della caccia.

Si tratta, pertanto, di un principio espresso in materia riservata alla legislazione esclusiva o, al massimo, concorrente dello Stato, e pertanto vincolante per le leggi regionali.

Quella in esame, peraltro, come riconosciuto dalla Corte costituzionale (Corte costituzionale, 12 gennaio 2000, n. 4), è una legge che detta, in materia, principi fondamentali, vincolanti per le Regioni (ancora oggi, ai sensi dell'art. 117 comma 3 della Costituzione), proprio laddove valorizza il ruolo della comunità che è insediata nel territorio e che è chiamata, attraverso gli organi degli ambiti territoriali, a gestire la caccia e gli interessi in essa coinvolti.

La partecipazione paritaria nell'organismo di gestione degli ambiti territoriali, con evidenza, rappresenta una scelta di fondo, poiché attiene al rilievo da attribuire, nelle formazione delle varie decisioni, ai diversi interessi considerati dalla legge.

Con la conseguenza che appare non manifestamente infondata la questione di costituzionalità della legge regionale del Molise n.19 del 1993, art. 19, per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, laddove ha modificato l'art. 19 della legge regionale del Molise n.19 del 1993, alterando il principio fondamentale della partecipazione paritaria, negli ambiti territoriali della caccia, dei rappresentanti delle associazioni degli agricoltori e di quelle venatorie, in contrasto con il principio contenuto nell'art. 14 comma 10 della legge nazionale n.157 del 1992, in materia riservata a legislazione esclusiva, o in subordine concorrente, dello Stato.

Il medesimo art. 19 della legge regionale n. 19 del 1993, inoltre, si presenta in contrasto anche con l'art. 3 della Costituzione, poiché, in violazione del principio di ragionevolezza, e quindi di non contraddizione, deroga al principio fondamentale, contenuto nella legge nazionale n.157 del 1993, della pari rappresentatività, in seno agli ambiti territoriali per la gestione della caccia, associazioni tra agricoltori e di quelle venatorie; e ciò senza alcuna evidente ragione e, principalmente, senza tener conto che, invece, all'art. 1 della medesima legge regionale n.19 del 1993, è chiaramente espresso il fine principale di dettare una regolamentazione del prelievo venatorio, all'interno della Regione Molise, «nel rispetto dei principi sanciti dalla legge dello Stato n. 157 dell'11 febbraio 1992».



P. Q. M.

Tutto ciò premesso, e considerata la rilevanza e non manifesta infondatezza, rimette alla Corte costituzionale gli atti del presente ricorso, per l'esame della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge regionale del Molise n.19 del 1993, in quanto sospetto:

1) di violazione dell'articolo 117 della Costituzione, laddove viola il criterio della parità, nella rappresentanza delle associazioni degli agricoltori e delle associazioni venatorie, negli ambiti territoriali della caccia, in violazione del principio contenuto nell'art. 14, comma 10 della legge statale n.157 del 1992, che coinvolge materie riservate alla legislazione esclusiva o comunque concorrente dello Stato, e attiene ai principi fondamentali della materia ai sensi dell'art. 117, comma 3 della Costituzione;

2) di violazione dell'art. 3 della Costituzione, laddove, in violazione del principio di ragionevolezza, e quindi di non contraddizione, deroga al principio fondamentale, contenuto nella legge nazionale n.157 del 1993, della pari rappresentatività, in seno agli ambiti territoriali per la gestione della caccia, delle associazioni tra agricoltori e di quelle venatorie; e ciò senza alcuna evidente ragione e, principalmente, senza tener conto che, invece, all'art. 1 della medesima legge regionale n. 19 del 1993, è chiaramente espresso il fine principale di dettare una regolamentazione del prelievo venatorio, all'interno della Regione Molise, nel rispetto dei principi sanciti dalla legge dello Stato n. 157 dell'11 febbraio 1992».

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Ordina, ai sensi dell'art. 23 comma 4 della legge n. 87 del 1953, che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente della Giunta regionale del Molise.

L'ordinanza deve essere altresì comunicata, dalla segreteria, al Presidente del Consiglio regionale del Molise.

Così deciso in Campobasso nella Camera di consiglio del giorno 17 dicembre 2008.

Il Presidente: GIACCARDI

L'estensore: BALLORIANI

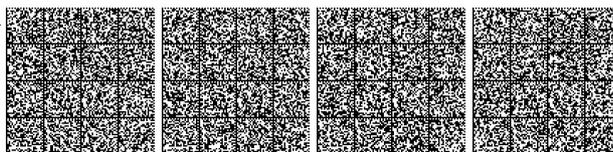
10C0194

N. 75

Ordinanza del 12 dicembre 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto dall'Ordine nazionale dei biologi ed altro contro Ministero della salute ed altri

Sanità pubblica - Prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture private accreditate - Obbligo dell'applicazione di uno sconto tariffario rispettivamente del 2 e del 20 per cento sulle tariffe di cui al decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 - Incidenza sui principi di uguaglianza, di tutela della salute, di libertà di iniziativa economica privata e di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del diritto di azione e del principio di tutela giurisdizionale - Lesione della sfera di competenza regionale per la determinazione diretta delle tariffe in luogo della indicazione di criteri per la determinazione delle stesse.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lett. o); legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10, art. 33, comma 2, come modificato dall'art. 2 della legge della Regione Puglia 5 giugno 2007, n. 16.
- Costituzione, artt. 24, 32, 41, 97, 113 e 117.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente sentenza sul ricorso n. 1663/2007 R.G. proposto da Ordine nazionale dei biologi, in persona del suo Presidente, prof. Ernesto Landi, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Barone, ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Angelo Clarizia in Roma, via Principessa Clotilde n. 2;

Contro:

il Ministero della salute, in persona del Ministro *pro tempore*, costituitosi formalmente in giudizio a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato;

il Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, costituitosi in giudizio a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato;

la Regione Sicilia, non costituitasi in giudizio;

Regione Sicilia — Assessorato alla sanità, non costituitosi in giudizio;

la Regione Puglia, costituitasi in giudizio a mezzo dell'avv. S. Biallo S. Ornella;

con l'intervento *ad adjuvandum* Federbiologi-S.NA.BI.L.P., costituitosi in giudizio a mezzo dell'avv. R.P. Crudo;

Per l'annullamento:

quanto al ricorso introduttivo:

del decreto del Ministero della salute del 12 settembre 2006, emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il quale si è proceduto alla ricognizione e al primo aggiornamento delle tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni sanitarie.

quanto ai I motivi aggiunti:

del provvedimento dell'Assessorato alle politiche della salute della Regione Puglia, prot. n. 24/796/AOSI2 del 25 gennaio 2007 avente ad oggetto: «Legge finanziaria 2007 – chiarimenti contabilizzazione quote fisse e sconti per prestazioni di specialistica ambulatoriale».

nonché della nota del direttore generale dell'Azienda unità sanitaria locale BR/1 di Brindisi del 31 gennaio 2007, prot. 5199, avente ad oggetto: DMS 12 settembre 2006. Modifica tariffe branca di patologia clinica, nonché ogni ulteriore atto presupposto, connesso o conseguente.

quanto ai II motivi aggiunti:

della deliberazione della G.R. della Puglia del 3 aprile 2007 n. 404 pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Puglia del 17 aprile 2007 avente ad oggetto la disciplina delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale erogabili nell'ambito del Servizio Sanitario Regionale (SSR) e delle relative tariffe, nonché ogni ulteriore atto presupposto, connesso o conseguente.

Visto il ricorso con i relativi motivi aggiunti;

Viste le memorie prodotte dalle parti in causa;

Visti gli atti di costituzione delle Amministrazioni resistenti;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore alla pubblica udienza del 17 ottobre 2007 il Consigliere Umberto Realfonzo; e uditi gli avvocati come da verbale d'udienza.

Ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue:

F A T T O

Con il ricorso introduttivo, l'Ordine nazionale dei biologi ha impugnato, denunciando due motivi di gravame, il decreto del Ministero della salute del 12 settembre 2006, emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il quale si è proceduto alla ricognizione e al primo aggiornamento delle tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni sanitarie.

Con il primo atto di motivi aggiunti la parte ricorrente impugna, per invalidità derivata ed eccesso di potere, il sopravvenuto provvedimento dell'Assessorato alle politiche della salute della Regione Puglia, relativo a chiarimenti sulla contabilizzazione quote fisse e sconti per prestazioni di specialistica ambulatoriale connessi con la legge finanziaria 2007 e la nota del Direttore generale dell'A. USL BR/1 di Brindisi del 31 gennaio 2007, relativo al DMS 12 settembre 2006 «Modifica tariffe branca di patologia clinica».



Con il secondo atto di motivi aggiunti si impugna infine deliberazione della G.R della Puglia n. 404/2007 relativa alle prestazioni, ed alle relative tariffe, di assistenza specialistica ambulatoriale erogabili nell'ambito del Servizio Sanitario Regionale (SSR).

La Difesa Erariale si è solo formalmente costituita in giudizio.

Solo l'Amministrazione regionale della Puglia si è ritualmente costituita in giudizio e con memoria ha eccepito, in linea preliminare, l'inammissibilità del ricorso avverso le proprie circolari perché queste sarebbero carenti del requisito della lesività; nel merito ha confutato le argomentazioni di parte ricorrente e delle relative tariffe, ed ha rilevato una cessazione della materia del contendere sui secondi motivi aggiunti.

La Federbiologi-S.Na. Bi.L.P. si è costituita *ad adjuvandum* sottolineando — adesivamente alle tesi di parte ricorrente — i profili di danno per la categoria e le argomentazioni che deporrebbero per l'accoglimento.

All'udienza pubblica, la causa è stata trattenuta per la decisione.

D I R I T T O

1. — Avverso il decreto del Ministero della salute del 12 settembre 2006, emanato di concerto con il Ministero dell'economica e delle finanze, con il quale si è proceduto alla ricognizione e al primo aggiornamento delle tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni sanitarie, la parte ricorrente deduce due motivi di gravame che, per esigenze di economia processuale appare opportuno esaminare unitariamente.

1.1.1. — Illegittimamente il Ministero della salute avrebbe stabilito le tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale con riferimento al decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996, senza tener conto che:

i costi sarebbero aumentati del 7-8%;

il predetto decreto è stato annullato dal Consiglio di Stato (*cf.* sez. IV, decisione n. 1839/2001) per motivi sostanziali, relativi alla insufficienza della remunerazione delle prestazioni di diagnosi strumentale e di laboratorio, cagionata da un'istruttoria sommaria e parziale, che aveva preso in considerazione soltanto i dati emergenti dall'osservazione dei costi ed alle entrate dei laboratori, con riferimento a tre Regioni e non a tutto il territorio dello Stato.

Non si poteva, dopo 11 anni, richiamare in vita le tariffe del 1996 giudicate inattendibili, quando i costi di gestione di un laboratorio di analisi sarebbero vistosamente aumentati arrecando un danno economico considerevole a tutti i professionisti accreditati con il Servizio sanitario nazionale, che svolgono l'attività di analisti, cioè eseguono analisi cliniche a scopo di accertamento diagnostico.

1.1.2. — Con il secondo motivo si lamenta la violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990 per omessa motivazione della decisione con riferimento al parere negativo della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Il Ministero avrebbe dovuto motivare in ordine alle ragioni, che lo inducevano a disattendere l'avviso della predetta conferenza,

1.2. — Il ricorso, nel merito, è fondato e deve essere assolto.

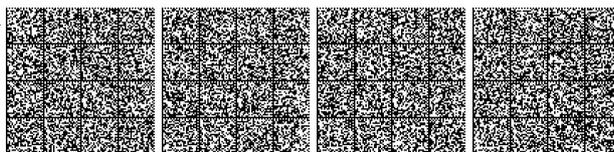
In primo luogo non è seriamente dubitabile della grave lesività dell'atto impugnato, perché, anche se in esso si prevede che le regioni possono fissare tariffe più elevate di quelle a carico del Servizio Sanitario Nazionale, appare decisivo che in concreto la regione non si è avvalsa di tale facoltà, per le difficoltà di finanziare, col proprio bilancio, gli aumenti delle tariffe. In sostanza i parametri tariffari stabiliti dall'Amministrazione statale lasciano certamente sempre aperta la teorica possibilità di tariffe massime più elevate, che però resta, nella fattispecie, una mera eventualità, che esula «dal mondo del diritto».

In sostanza la determinazione è illegittima nella parte in cui le tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale a carico del Servizio Sanitario Nazionale sono quelle individuate dal decreto del Ministro della sanità del 22 luglio 1996 (*cf.* primo comma lett. a) dell'art.3).

Il decreto qui impugnato infatti illegittimamente richiama (e rende ora applicabili) le tariffe determinate con un decreto ministeriale annullato in sede giurisdizionale dal Consiglio di Stato con sentenza della sez. IV 29 marzo 2001 n. 1839.

Il Collegio rileva come il principale difetto istruttorio derivi proprio dal fatto che l'atto impugnato non dà minimamente conto di tale questione.

Ed è irrilevante che l'abbia ignorata perché non a conoscenza dell'annullamento giurisdizionale, ovvero perché ha ritenuto comunque possibile, nonostante l'annullamento, far rivivere dette tariffe.



Peraltro tale circostanza ha condotto l'Amministrazione ad incorrere negli stessi vizi rilevati dal Consiglio di Stato, che, in buona sostanza aveva evidenziato un difetto di istruttoria nella determinazione delle tariffe, per mancata applicazione dei precisi criteri dettati dallo stesso Ministero. Il D.M. 15 aprile 1994, all'art. 3 espressamente prevedeva che le tariffe devono essere fissate sulla base del costo standard di produzione e dei costi generali, in quota percentuale rispetto ai costi standard di produzione. Il comma 2 detta poi criteri assai dettagliati per calcolare le componenti del costo standard.

Se il Consiglio di Stato ritenne applicabili al decreto ministeriale di fissazione delle tariffe allora impugnato i criteri contenuti nel D.M. del 1994, il dubbio può comunque ritenersi non proponibile nella presente fattispecie, in quanto nelle premesse del decreto qui impugnato si richiama espressamente il D.M. 14 aprile 1994, che quindi la stessa Amministrazione resistente ritiene ancora in vigore ed applicabile al caso in esame. Peraltro la necessità (logica) di fissare le tariffe massime tenendo conto dei costi di produzione standard e delle quote standard dei costi generali, risultava recepito in norma di legge chiara, quale l'art. 8-*sexies*, comma 5 del d.lgs. n. 502/1992 (introdotto dall'art. 8 comma 4 del d.lgs. n. 229/1999).

Sinteticamente il principio si trova riprodotto anche nell'art. 1, comma 170 della legge finanziaria 30 dicembre 2004 n. 311.

Che l'Amministrazione non abbia seguito ai suddetti criteri e non abbia quindi effettuato una analitica istruttoria sui costi di produzione, prima di determinare le tariffe massime da remunerare tramite Servizio Sanitario Nazionale, è dimostrato soprattutto dal fatto che il provvedimento richiama puramente e semplicemente un atto di dieci anni prima, la cui istruttoria, ammesso che potesse considerarsi allora adeguata («in disparte» la circostanza che detto atto è stato annullato dal Giudice amministrativo proprio per difetto istruttorio), avrebbe sicuramente avuto necessità di un aggiornamento ed una verifica per valutare la congruità dei costi di dieci anni prima (basterebbe al riguardo richiamare il «fatto notorio» del cambiamento valutario che ha comportato un significativo aumento generalizzato dei costi).

Ulteriore elemento del deficit istruttorio è rivelato, come sinteticamente rilevato con il secondo motivo, dal fatto che il provvedimento impugnato non reca alcuna motivazione per superare il parere contrario della Conferenza Stato-regioni.

È pur vero che l'originaria previsione contenuta nel citato art. 8-*sexies*, comma 5 (dell'obbligo di intesa del Ministro della sanità con la Conferenza) è stata poi edificata con la previsione di un mero parere obbligatorio dall'art. 1, comma 170 della legge 30 dicembre 2004 n. 311 (finanziaria per il 2005), tuttavia appare evidente la necessità comunque di motivare, seppure sinteticamente, sulle ragioni che hanno condotto l'amministrazione a disattendere il parere di un così importante organo (col quale in precedenza era necessaria l'intesa), anche se i profili attenevano, almeno secondo quanto affermato nell'atto dall'amministrazione, alla opportunità.

In conclusione il ricorso introduttivo è dunque fondato e, nei termini sopra indicati, il D.M. Salute 12 settembre 2006 deve essere annullato.

2. — Per ragioni di economia espositiva il primo ed il secondo atto dei motivi aggiunti, devono essere esaminati congiuntamente in quanto coinvolgono tutti una identica problematica.

2.1 — Con i primi motivi aggiunti si impugna la circolare del 25 gennaio 2007 dell'Assessorato alle Politiche della Salute della Regione Puglia che ha così disposto: «Si evidenzia, inoltre, che dall'entrata in vigore del DMS 12 settembre 2006 ... le tariffe massime applicabili sono quelle riportate nel DMS 22 luglio 1996 e relativi allegati. Ne consegue che da tale data, ferme restando le tariffe inferiori, non sono più applicabili le tariffe regionali di prestazioni specialistiche ambulatoriali superiori alle suindicate tariffe massime».

Parimenti illegittimo sarebbe anche il successivo provvedimento adottato dal Direttore generale AUSL BR/1 che pretende di dare «applicazione immediata alla circolare regionale 24/796/AOS/2 del 25 gennaio 2000», in quanto affetto in via derivata dagli stessi vizi del provvedimento ministeriale e del provvedimento regionale.

2.1.1. — La circolare qui impugnata, in quanto pretenderebbe di dare attuazione al predetto DMS 12 settembre 2006, che ne costituisce il fondamento, sarebbe anch'essa affetta da invalidità derivata, che conseguirebbe dal volere applicare il DMS 22 luglio 1996, annullato dal Consiglio di Stato, sez. IV, con la decisione n. 1839/2001.

2.1.2. — La circolare impugnata sarebbe illegittima e contraddittoria in quanto l'Assessorato alle Politiche della Salute della Regione Puglia, nel disporre l'applicazione dei DMS 12 settembre 2006 e del 22 luglio 1996, aggiunge che «non sono più applicabili le tariffe regionali di prestazioni specialistiche ambulatoriali superiori alle suindicate tariffe massime» senza previamente annullare i provvedimenti di approvazione delle tariffe regionali, per cui le stesse non potrebbero cessare di produrre i loro effetti se non vengono previamente annullati d'ufficio, revocati o sospesi in autotutele e previo il rispetto di particolari procedimenti, che oggi sarebbero peraltro legislativamente previsti dalla



legge n. 15/2005. Né il contrasto tra il tariffario regionale e un provvedimento statale, avrebbe potuto determinare automaticamente la perdita di efficacia del provvedimento regionale, che anzi prevarrebbe su quello statale, finché non venga privato dei suoi effetti nelle forme di legge.

Di qui anche l'illegittimità del successivo provvedimento adottato dal Direttore in via derivata, per gli stessi vizi.

2.2. — Con i secondi motivi aggiunti si impugna la deliberazione del 3 aprile 2007 n. 404 della GR della Puglia con cui, nel confermare le disposizioni di cui alle precedenti circolari (n. 241/1966 del 29 dicembre 2006 e n. 24/796 del 25 gennaio 2007), ha stabilito:

a) che, con decorrenza dal primo giorno del mese successivo a quello di adozione del suo atto, le specifiche prestazioni inserite nel nomenclatore tariffario con DD.GG.RR. n. 1392 del 5 ottobre 2001, n. 295 del 15 marzo 2004 e n. 427 del 4 aprile 2006 non sarebbero più state erogabili con oneri a carico del SSR e, pertanto, dovrebbero essere eliminate dal nomenclatore tariffario regionale, con l'ovvia conseguenza che le prestazioni già inserite nel nomenclatore tariffario fino a questo momento vigente nella Regione Puglia non sarebbero state più erogabili;

b) che, con decorrenza dal primo giorno del mese successivo a quello di adozione del suo atto, in esecuzione al DMS del 12 settembre 2006, avrebbe applicato le tariffe di cui al precedente DM 22 luglio 1996.

In conseguenza dell'illegittimità del DMS 12 settembre 2006, e degli altri atti conseguenti anche la circolare qui impugnata è affetta da invalidità derivata oltre che da eccesso di potere per irragionevolezza, mancato utilizzo delle procedure di legge, contraddittorietà tra provvedimenti.

3.1. — Quanto alla censura di cui al n. 2.1.2., si osserva che i provvedimenti tariffari — che hanno natura di atti generali ed inscindibili — non possano che provvedere all'attualità del periodo nei cui hanno efficacia (salvo una differente indicazione del legislatore infatti non possono essere mai retroattivi: *cf.* Cassazione civile, sez. III, 17 maggio 2004, n. 9344). In conseguenza, gli aggiornamenti delle tariffe, in quanto operano a partire dal momento in cui è prevista la loro entrata in vigore, non implicano dunque alcun provvedimento di annullamento o revoca della precedente tariffa, i cui provvedimenti peraltro mantengono, *ratio temporis*, la loro validità e, conseguentemente relativamente ai periodi in cui è stata in vigore, la sua efficacia.

Contrariamente a quanto erroneamente affermato dalla Difesa della Regione, il secondo comma dell'art. 33 della L.R. Puglia 16 aprile 2007 n. 10, se è vero che riammette la erogabilità di tutte le prestazioni ricomprese nel nomenclatore tariffario di cui alla G.R. 27 maggio 1997 n. 3600, non appare completamente soddisfacente della pretesa della parte ricorrente in quanto fissa le tariffe dei DD.GG.RR. n. 1392 del 5 ottobre 2001, n. 295 del 15 marzo 2004 e n. 427 del 4 aprile 2006.

3.2. — Per ciò che concerne i provvedimenti regionali che recepiscono e fanno esplicito riferimento al D.M Salute 12 settembre 2006, devono ritenersi fondati, *in parte qua*, i profili di gravame relativi alla illegittimità derivata della nota del 25 gennaio 2007 dell'Assessorato alle Politiche della Salute della Regione Puglia, il successivo conseguente provvedimento adottato dal Direttore generale dell'AUSL BR/1, e la delibera del 3 aprile 2007 n. 404 della G.R. della Puglia.

Come rilevato in precedenza, i suddetti provvedimenti devono considerarsi illegittimi per i profili sopra evidenziati al punto 1.2, in quanto l'illegittimità del D.M Salute 12 settembre 2006 riverbera la sua illegittimità sugli atti regionali che fanno diretta applicazione di detto decreto, non venendo minimamente qui in rilievo il D.M. 22 luglio 1996.

4. — Per la restante parte del contenzioso di cui ai motivi aggiunti, si osserva come, in realtà, l'effetto lesivo degli atti impugnati relativo alla decurtazione dei compensi per le prestazioni erogate per il mese di dicembre 2006 e per il 2007 (perlomeno fino all'adozione del D.IEF) deriva dal precetto di cui all'art. 1, comma 796, lett. o) della legge n. 296/2006 e dell'art. 33 della L.R. Puglia n. 10/2007.

Posto che tali disposizioni appaiono allo stato preclusive all'accoglimento della pretesa in esame, il Collegio sostanzialmente condividendole, richiama le ragioni poste a base dalla Seconda Sezione del TAR Puglia, Sezione di Lecce, nella sua ordinanza n. 3631 del 19 ottobre 2007 di rimessione della questione di costituzionalità delle predette norme alla Corte costituzionale.

Ora, a parte la considerazione che comunque la pendenza di questione di legittimità costituzionale della norma applicabile al rapporto dedotto in causa, sollevata da altro giudice, non determina, come è noto, l'obbligo ai sensi dell'art. 295 c.p.c., di pronunciare la sospensione necessaria del giudizio, il Collegio ritiene di dover a sua volta sollevare d'ufficio, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale nei termini che seguono.

4.1. — Per quanto concerne la rilevanza della questione si rileva che questa deve essere identificata nella diretta compressione che le predette norme hanno sulle posizioni giuridiche degli interessati.



L'art. 1, comma 796, lett. o), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in particolare stabilisce che «... fatto salvo quanto previsto in materia di aggiornamento dei tariffari delle prestazioni sanitarie dall'art. 1, comma 170, quarto periodo, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, come modificato dalla presente lettera, a partire dalla data di entrata in vigore della presente legge le strutture private accreditate, ai fini della remunerazione delle prestazioni rese per conto del Servizio sanitario nazionale, praticano uno sconto pari al 2 per cento degli importi indicati per le prestazioni specialistiche dal decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996, pubblicato nel supplemento ordinario n. 150 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 216 del 14 settembre 1996, e pari al 20 per cento degli importi indicati per le prestazioni di diagnostica di laboratorio dal medesimo decreto. Fermo restando il predetto sconto, le regioni provvedono, entro il 28 febbraio 2007, ad approvare un piano di riorganizzazione della rete delle strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio, al fine dell'adeguamento degli standard organizzativi e di personale coerenti con i processi di incremento dell'efficienza resi possibili dal ricorso a metodiche automatizzate ...».

L'art. 33 L.R. n. 10/2007 (nel testo modificato dalla L.R. n. 6/2007) prevede che «1. Il documento di indirizzo economico e funzionale (DIEF), che definisce l'utilizzazione del fondo sanitario attribuito alla Regione per l'anno 2007, determina le tariffe relative alle prestazioni di laboratorio da applicare a far data dalla sua approvazione. 2. Fino all'emanazione dei nuovi livelli di assistenza nazionali (LEA), per il periodo compreso tra il 1° gennaio e la data di approvazione del DIEF di cui al comma 1, le tariffe relative alle suddette prestazioni sono quelle riportate nel nomenclatore tariffario regionale delle prestazioni specialistiche ambulatoriali di patologia clinica indicata nell'allegato A) della Delib.G.R. 22 settembre 1998, n. 3784 alle quali si applica lo sconto del 20 per cento previsto dall'art. 1, comma 796, lettera o) della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007). 3. Il maggiore onere riveniente dall'attuazione del comma 2 e posto a carico del bilancio autonomo della Regione».

Come è evidente dalla lettura stessa delle disposizioni, la rilevanza della questione appare evidente se si considera che il finanziamento delle prestazioni che viene determinato applicando lo sconto del 20% sulle prestazioni di laboratorio di analisi e del 2% sulle restanti branche (ed il conseguente budget per l'anno 2007) è una applicazione diretta delle norme della cui legittimità costituzionale è dato dubitare.

4.2. — La non manifesta infondatezza deve invece esser identificata perché le norme in esame appaiono confliggenti con gli artt. 24 e 113, 32, 41, 97 e 117, Cost., per le seguenti ragioni.

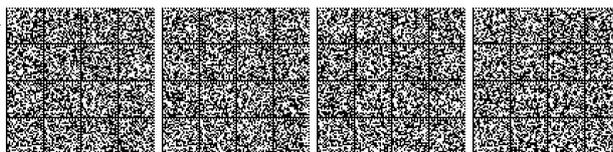
4.2.1. — In primo luogo la norma rende applicabile un decreto ministeriale, quello del 22 luglio 1996 che era stato annullato, con sentenza coperta da giudicato, dal Consiglio di Stato, con decisione della IV sezione 29 marzo 2001 n. 1839.

Appare evidente la sovrapposizione della legge ad un giudicato formatosi già da tempo, con palese violazione degli artt. 24 e 113 della Costituzione. È noto infatti il principio più volte affermato dalla Corte costituzionale (cfr. da ultimo ad es. sentenza 15 luglio 2005 n. 282) in base al quale l'emanazione di leggi incontra una serie di limiti che attengono alla salvaguardia di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari delle norme e dello stesso ordinamento, tra i quali il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di uguaglianza, l'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato nello Stato di diritto ed il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario, essendo comunque precluso al legislatore di intervenire con norme aventi portata tale da annullare gli effetti di un giudicato.

4.2.2. — Nel caso di specie, la tariffa viene fissata con legge e la relativa norma si limita ad imporre uno sconto (oltretutto anche del 20%) sulle tariffe vigenti, senza dare conto delle ragioni della misura fissata: risultano quindi violati anche i principi di cui all'art. 41, Cost. Tra l'altro, lo sconto viene applicato su tariffe molto risalenti (quelle statali rimontano al 1996) e ciò appare irragionevole, non potendosi dubitare del fatto che, in dieci anni, i costi dei fattori produttivi (si pensi, per tutti, alla remunerazione del personale) siano cresciuti, a volte anche sensibilmente. Ma in ogni caso, anche se per ipotesi i costi di produzione fossero rimasti costanti o addirittura diminuiti nel periodo di tempo summenzionato, od avrebbe dovuto risultare da una compiuta istruttoria, necessaria anche per la norma di legge quando essa si pone come provvedimento amministrativo seppure a carattere generale.

Ed in effetti, tenuto conto del fatto che il D.M. 12 settembre 2006 ha confermato le tariffe del 1996, con ciò volendo significare che quelle tariffe sono da ritenere ancora congrue a distanza di dieci anni dalla loro determinazione, non si può non rilevare la contraddittorietà del Legislatore statale, il quale, dopo appena tre mesi dall'approvazione del D.M. 12 settembre 2006 — pubblicato fra l'altro nella *G.U.* del 13 dicembre 2006 — ritiene non più congrue le predette tariffe una ulteriore riduzione.

4.2.3 — Naturalmente, le difficoltà che alle strutture private derivano dall'applicazione delle regole di cui all'art. 1, comma 796, lett. o) della legge n. 296/2006 sono in grado di compromettere anche la piena esplicazione del diritto di cui all'art. 32, Cost., visto che le strutture private accreditate potrebbero incontrare difficoltà a garantire la piena



funzionalità dei servizi, il che, in un sistema che vede la sanità pubblica non in grado di assicurare tempestivamente l'erogazione delle prestazioni sanitarie, può compromettere il diritto alla salute e il diritto di libera scelta dei cittadini-utenti. A questo riguardo, si deve evidenziare che la presenza significativa degli operatori privati nel SSN risponde ad esigenze insopprimibili dell'Amministrazione sanitaria, la quale non riesce, con le proprie strutture, a garantire l'erogazione delle prestazioni sanitarie a favore degli utenti, per cui non si potrebbe nemmeno sostenere che le strutture private, se ritengono non convenienti le tariffe, possano «uscire» dal sistema. Spetta invece all'Amministrazione competente, previa adeguata istruttoria, decidere rilasciare o meno l'accreditamento e stabilire annualmente il volume di prestazioni che intende acquistare dai privati; nel momento in cui rilascia l'accreditamento e fissa i tetti di spesa annuali, l'Amministrazione sanitaria riconosce di aver bisogno dell'ausilio degli operatori privati, i quali vanno però adeguatamente remunerati.

4.2.4. — La mancanza (o comunque la non allegazione) di una compiuta istruttoria dà luogo altresì ad una violazione dell'art. 97, Cost., in quanto la P.A. (e la cosa vale anche per il Legislatore-amministratore, ovviamente) deve sempre porre a base del proprio operato un'adeguata conoscenza dei fatti, della quale deve dare conto nella motivazione del provvedimento terminale. Nel caso della legge, naturalmente, la motivazione può anche consistere nel richiamato, espresso o implicito, ai lavori preparatori o ad altri atti (nella specie, però, l'istruttoria, che pure il Legislatore della legge n. 296/2006 ritiene necessaria, viene espressamente posticipata, il che dà luogo ad un'illogica inversione del procedimento).

4.2.5. — Il sistema delineato dall'art. 1, comma 796, lett. o) della legge finanziaria per il 2007, si pone in contrasto con l'art. 117, Cost., nel momento in cui lo Stato non si limita a dettare i criteri per la fissazione delle tariffe da parte delle Regioni, ma le fissa direttamente. A tal proposito, pur potendosi astrattamente ritenere che le esigenze di contenimento della spesa pubblica e il conseguente potere dello Stato di dettare norme di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3, Cost.) militino nel senso della legittimità *in parte qua* della legge n. 296/2006, si deve tenere conto dei recenti arresti della Corte costituzionale in materia di limiti della legislazione statale in tema di individuazione dei settori in cui le Regioni debbono operare «tagli»: il riferimento è alle note sentenze della Consulta 390 del 2004, 417 e 449 del 2005, 88 del 2006 e 157 del 2007, in cui si è ritenuto non spettare allo Stato l'individuazione dettagliata delle voci di costo dei bilanci regionali da ridurre, potendo il Legislatore statale stabilire solo i principi fondamentali della materia e, al limite, la misura delle riduzioni di spesa.

Nel caso di specie, però, il Legislatore statale e di conseguenza quello regionale non si sono limitati a ciò, in quanto lo sconto del 2% e del 20% viene applicato al tariffario vigente nella sua globalità, il che è come dire che il legislatore ha rideterminato nel dettaglio le tariffe in questione.

4.2.6. — Per tutto quanto detto, non appare nemmeno utile l'invocazione, contenuta nell'*incipit* del comma 796 dell'art. 1 della Legge finanziaria per il 2007 alle esigenze di «... garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009, in attuazione del protocollo di intesa tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per un patto nazionale per la salute sul quale la Conferenza delle regioni e delle province autonome, nella riunione del 28 settembre 2006 ...», sia perché tali ragioni non possono essere opposte, in assenza di adeguata istruttoria, agli operatori privati, sia perché non appare costituzionalmente giustificata l'incisione di interessi privati in nome delle sempre invocate ragioni di contenimento della spesa pubblica.

4.3. — La norma regionale di cui all'art. 33 L.R. Puglia n. 10/2007 (nel testo modificato dalla L.R. Puglia n. 16/2007) è afflitta in primo luogo dai medesimi vizi di cui sopra ed in secondo luogo appare in contrasto con i canoni dell'imparzialità e del buon andamento laddove:

affida senza apporre alcun termine ad un futuro documento la fissazione di nuove tariffe;

non prevede alcun meccanismo di regolazione tra le tariffe provvisorie e quelle che eventualmente avrebbero dovuto essere fissate, per cui identiche prestazioni nel 2007 potrebbero trovare una diversa remunerazione non in considerazione della loro oggettiva entità, ma per la solo casuale collocazione temporale della loro effettuazione nell'ambito del medesimo anno.

Se le difficoltà delle finanze regionali non possono essere indiscriminatamente poste a carico dei prestatori dei predetti servizi, La disposizione della legge regionale pugliese appare contrastare con l'art. 97 della Costituzione laddove affida ad un futuro «documento di indirizzo economico e funzionale (DIEF)» le modalità di l'utilizzazione del fondo sanitario attribuito alla Regione per l'anno 2007, e rinvia alle tariffe delle prestazioni al «nomenclatore tariffario regionale delle prestazioni specialistiche ambulatoriali di patologia clinica indicata nell'allegato A) della Delibera G.R. 22 settembre 1998, n. 3784» sui quali applicare lo sconto del 20 per cento previsto dall'art. 1, comma 796, lettera o), della legge 27 dicembre 2006, n. 296.



5. — In conclusione:

il ricorso introduttivo è fondato e deve essere accolto con il conseguente annullamento del decreto del Ministero della Salute del 12 settembre 2006, emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il quale si è proceduto alla ricognizione e al primo aggiornamento delle tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni sanitarie;

il primo atto di motivi aggiunti è, *in parte qua*, fondato per illegittimità derivata, limitatamente alla parte in cui la circolare del 25 gennaio 2007 dell'Assessorato alle politiche della salute della Regione Puglia dispone l'applicazione del DMS 12 settembre 2006;

analogamente, l'atto di motivi aggiunti è, *in parte qua*, fondato per illegittimità derivata della delibera del 3 aprile 2007 n. 404 della G.R. della Puglia nella parte in cui dispone l'applicazione delle precedenti circolari «in esecuzione del D.M.S. 2 settembre 2006».

Per la restante parte relativa ai due atti di motivi aggiunti, sospende il giudizio e rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 196, lett. o) della legge 27 dicembre 2006 n. 296, e dell'art. 33, comma 2, della L.R. Puglia n. 10/2007, come modificato dall'art. 2 della L.R. Puglia n. 16/2007 per violazione degli artt. 24 e 113, 32, 41, 97 e 117 della Costituzione.

Rinvia al definitivo la statuizione sulle spese di causa.

P. Q. M.

Accoglie il ricorso introduttivo per l'effetto annulla il decreto del Ministero della salute del 12 settembre 2006 in parte qua.

Accoglie, in parte qua, il primo atto di motivi aggiunti e per l'effetto annulla, la circolare del 25 gennaio 2007 dell'Assessorato alle politiche della salute della Regione Puglia limitatamente alla parte in cui si dispone l'applicazione del DMS 12 settembre 2006;

Accoglie, in parte qua, l'atto di motivi aggiunti e per l'effetto annulla la delibera del 3 aprile 2007 n. 404 della GR. della Puglia nella parte in cui dispone l'applicazione delle precedenti circolari «in esecuzione del D.M.S. 12 settembre 2006».

Per il resto. sospende il giudizio e rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 196 lett. o) della legge 27 dicembre 2006 n. 296, e dell'art. 33 L.R. Puglia n 10/2007 (nel testo modificato dalla L.R. Puglia n. 16/2007) per violazione degli artt. 24 e 113, 32, 41, 97 e 117 della Costituzione.

Dispone che, a cura della segreteria, gli atti del giudizio siano trasmessi alla Corte costituzionale e che il presente atto sia notificato alle parti, alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed al Presidente della giunta regionale della Puglia, e sia comunicato ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ed al Presidente del Consiglio regionale della Puglia.

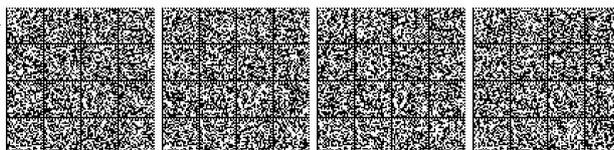
Rinvia al definitivo la statuizione sulle spese di causa.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio - Sez. III - quater, in Roma, nelle Camere di consiglio del 17 ottobre 2007 e del 14 novembre 2007.

Il Presidente: DI GIUSEPPE

Il consigliere-est.: REALFONZO



n. 76

*Ordinanza del 30 settembre 2009 emessa dal g.i.p. del Tribunale di Napoli
nel procedimento penale a carico di Mastella Clemente*

Parlamento - Intercettazioni «occasional» di comunicazioni o conversazioni di membri del Parlamento - Utilizzazione in procedimento penale subordinata alla autorizzazione della Camera di appartenenza - Disparità di trattamento rispetto alla disciplina prevista per i «terzi», a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 390/2007.

- Legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 6, commi 2, 3, 4, 5 e 6.
- Costituzione, art. 3, primo comma.

IL TRIBUNALE

Esaminata la richiesta del Magistrato del pubblico ministero di inoltrare al Senato della Repubblica della richiesta di autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni telefoniche nei confronti del parlamentare, on. sen. Clemente Mastella, nato a Ceppaloni il 5 febbraio 1947 ed elett.te dom.to in Napoli alla via Toledo, n. 282 presso lo studio dell'avv.to Severino Nappi, imputato in ordine ai reati di cui agli artt. 110, 81 cpv., 317 c.p., 110, 81 cpv., 56, 317 c.p., 110, 56, 323 c.p., 110, 326, comma 1, c.p., 110, 323 c.p.;

Rilevato che:

in data 11 maggio 2009 veniva esercitata l'azione penale nei confronti di Mastella Clemente e di altri 22 imputati;

unitamente alla predetta richiesta, l'organo inquirente depositava intercettazioni telefoniche aventi ad oggetto la posizione del Mastella e ne chiedeva l'utilizzo previa autorizzazione raccolta ai sensi dell'art. 6 legge n. 140/2003;

all'esito dell'udienza del 18 settembre 2009, fissata ex art. 6, comma 2, legge 20 giugno 2003, n. 140 e nelle forme di cui all'art. 127 cpp, questo Giudice riservava la propria decisione;

O S S E R V A

Le intercettazioni di cui si chiede l'utilizzazione attraverso l'adozione della procedura prevista dall'art. 6, legge n. 140/2003 (la cui applicazione nell'attuale fase del procedimento è, dunque, assolutamente indispensabile) attengono al contenuto di conversazioni intercorse tra l'imputato Mastella Clemente ed un altro imputato.

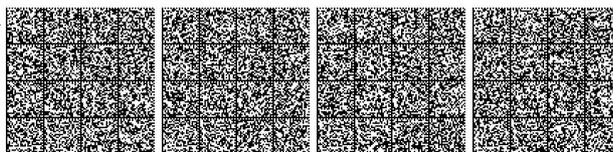
Ovviamente, la richiesta dell'organo inquirente non riguarda la posizione degli imputati non parlamentari. Per costoro, infatti, in ragione della pronuncia n. 390/2007 resa dalla Consulta, non è più necessaria alcuna preventiva autorizzazione della Camera di appartenenza del parlamentare che con essi abbia eventualmente interloquuto. La richiesta ha ad oggetto, dunque, la posizione del solo Mastella, atteso che, all'epoca dei fatti contestati, questi rivestiva la carica di Senatore della Repubblica.

Orbene, Ritiene, in primo luogo, questo Giudice che l'utilizzazione delle conversazioni telefoniche si appalesi assolutamente «necessaria» (*rectius*: rilevante).

Le intercettazioni in parola, infatti, non solo attengono ai fatti contestati al Mastella, ma rappresentano anche un fondamentale strumento per svelare il legame che intercorre tra le condotte attribuite al parlamentare e quelle contestate agli altri imputati.

Insomma, è certo che il contenuto delle conversazioni intercettate influirà sulla scelta del provvedimento da adottare, ex art. 424 c.p.p., all'esito dell'udienza preliminare o all'esito del rito alternativo che eventualmente lo stesso imputato volesse attivare.

Le intercettazioni in esame, inoltre, lungi dall'essere frutto di captazioni «dirette» delle comunicazioni del parlamentare, sono state effettuate sol perché quest'ultimo, del tutto occasionalmente, interloquiva con un soggetto le cui utenze erano sottoposte a legittimo controllo ex artt. 266 e ss. cpp.



Senonché, poiché la disposizione — contemplata nell'art. 6 legge n. 140/2003 —, che subordina l'utilizzabilità delle comunicazioni del parlamentare intercettate «occasionalmente» (e ritenute «necessarie» dal Giudice) all'autorizzazione della Camera di appartenenza, non risulta espressamente prevista dall'art. 68, comma 3, Cost. (che si riferisce esclusivamente all'autorizzazione «preventiva») sorge la necessità di verificare se effettivamente la «riservatezza» del parlamentare — che quella norma palesemente tutela anche a discapito del principio di eguaglianza dei cittadini innanzi alla giurisdizione — rappresenti, nella gerarchia dei valori costituzionalmente protetti, un bene giuridico che possa assumere un peso maggiore rispetto al richiamato principio sancito dall'art. 3, Cost.

Il quesito indiscutibilmente impone la rimessione della questione di legittimità costituzionale al vaglio della Corte costituzionale. Tanto più che, come si è già ricordato, a seguito della sentenza n. 390 del 2007 è da ritenersi legittima l'utilizzabilità nei confronti dei terzi delle comunicazioni effettuate dal parlamentare che siano state intercettate occasionalmente anche in assenza di una autorizzazione della Camera di appartenenza. Attualmente, dunque, l'ordinamento contempla una diversità di trattamento la cui conformità all'art. 3 della Cost. appare oltremodo dubbia. Da qui la non manifesta infondatezza della rappresentata questione.

In considerazione, pertanto, delle argomentazioni svolte, si chiede che la Corte costituzionale voglia risolvere la questione sottoposta pronunciando l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 2, 3, 4, 6, della legge n. 140 del 2003, per contrasto con l'art. 3, primo comma, della Costituzione.

P.Q.M.

Letti gli artt. 23 e ss. legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante, e non manifestamente infondata, la questione di costituzionalità dell'art. 6, commi 2, 3, 4, 5 e 6, della legge n. 140/2003;

Sospende ai sensi dell'art. 159 c.p.p. il procedimento, — previa separazione, con diversa ordinanza, della relativa posizione processuale, — nei confronti di Mastella Clemente e, per l'effetto, dichiara sospeso il corso della prescrizione;

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, ai difensori dell'imputato Mastella Clemente e a quest'ultimo;

Dispone che la cancelleria provveda alla notifica della presente ordinanza in forma integrale al Presidente del Consiglio dei ministri;

Dispone altresì che la cancelleria provveda alla comunicazione della presente ordinanza, in forma integrale:

al Presidente del Senato della Repubblica;

al Presidente della Camera dei deputati;

al Presidente del Tribunale di Napoli, a mezzo del Presidente della Sezione G.i.p. sede, al fine di informare — in via gerarchica — il Ministro della giustizia;

Dispone che la cancelleria — successivamente alla acquisizione della prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni sopra disposte — trasmetta alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23, comma 4, della legge 11 marzo 1953, n. 87, gli atti relativi al procedimento di cui alla presente ordinanza;

Manda alla cancelleria per tutti gli adempimenti di competenza.

Napoli, addì 30 settembre 2009

Il giudice: MAROTTA



n. 77

*Ordinanza del 18 novembre 2009 emessa dal Giudice di pace di Fabriano
nel procedimento penale a carico di Njimi Rachid*

Straniero - Soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto alla ipotesi di reato analoga di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 - Contrasto con i principi di uguaglianza e di personalità della responsabilità penale - Violazione del principio di solidarietà - Contrasto con i principi in materia del diritto internazionale generalmente riconosciuto - Inosservanza degli obblighi internazionali in materia.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 25, secondo comma, e 117, primo comma, in relazione agli artt. 5, 6 e 16 del Protocollo addizionale della Convenzione Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale ratificata e resa esecutiva dalla legge 16 marzo 2006, n. 146.

IL GIUDICE DI PACE

Nel processo penale a carico di Njimi Rachid, nato in Marocco il 25 novembre 1974, residente in Treia, C. da Piangiano n. 12, libero contumace, imputato del reato di cui all'art. 10-bis del d.P.R. n. 286/1998, in relazione alla legge 15 luglio 2009, n. 94, perché straniero si tratteneva nel territorio dello Stato italiano in violazione delle disposizioni sopra dette.

In Fabriano il giorno 9 novembre 2009.

Ha emesso la seguente ordinanza.

Premesso in fatto

L'imputato veniva tratto a giudizio per i fatti di cui alla rubrica. Veniva escusso quale teste il Maresciallo Orru il quale riferiva le circostanze nelle quali aveva sorpreso l'imputato in territorio di Serra San Quirico sprovvisto di titolo autorizzativo alla permanenza in Italia. Riferiva altresì che nell'anno 2007 il Rachid era stato raggiunto da provvedimento questorile e successivamente da decreto di espulsione dal territorio dello Stato e che successivamente detti provvedimenti erano stati annullati dall'autorità giudiziaria a seguito di ricorso proposto dall'odierno imputato. Il p.m. ha concluso chiedendo la condanna dell'imputato alla pena di € 5.000,00 di ammenda mentre il difensore istava per l'assoluzione dell'imputato con ampia formula e sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis in quanto in contrasto con gli artt. 2, 3, 10, 27 e 117 della Carta costituzionale riportandosi a quanto già sul punto argomentato nell'ordinanza di rimessione del giudice monocratico di Pesaro, e nelle eccezioni sollevate dalla Procura della Repubblica di Bologna e di Agrigento che produceva.

Osserva poiché non risulta agli atti alcun provvedimento di espulsione a carico del prevenuto ed anzi dalla deposizione testimoniale del m.llo Orru è emerso che detto provvedimento, seppure in passato emesso, è stato annullato, deve ritenersi che la condotta dell'imputato, il quale si tratteneva nel territorio italiano privo di titoli autorizzativi, configuri il reato di cui all'art. 10-bis introdotto con la legge n. 94/2009.

La questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa, seppure non organicamente argomentata in quanto, espressa con riferimento a quelle analoghe già sollevate ed in parte già inviate per il vaglio alla Corte costituzionale, non si appalesa manifestamente infondata ed appare degna di approfondimento.

Recita l'art. 10-bis del decreto legislativo n. 286/1998, introdotto dalla legge n. 94/2009, entrata in vigore in data 8 agosto 2009: «Salvo che il fatto non costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonché di quelle di cui all'art. 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68, è punito con l'ammenda da € 5.000,00 a 10.000 euro».

Si tratta di una disposizione che introduce due nuove fattispecie contravvenzionali, la prima di natura istantanea (ingresso illegale nel territorio dello Stato), la seconda permanente (soggiorno illegale nel territorio dello Stato).



La condotta dell'odierno imputato, così come contestata nel capo di imputazione configura la seconda ipotesi di cui all'art. 10-*bis* integrandone tutti gli elementi: il trattarsi illegalmente nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del testo unico, precisamente dell'art. 5 che prevede la necessità del permesso di soggiorno o di altro titolo legalmente rilasciato.

Ritiene questo giudice che la norma si ponga in contrasto con alcuni principi fondamentali sanciti dalla nostra Carta costituzionale di talchè non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma medesima sotto diversi profili:

Contrasto con l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo dell'irragionevolezza della scelta di far discendere una sanzione di tipo penale della condotta di chi si introduce o si intrattiene clandestinamente nel territorio nazionale.

Nel corso dei lavori preparatori e successivamente alla promulgazione della legge sono state sollevate osservazioni critiche nei confronti della legge ed in particolare delle nuove figure di reato di cui al predetto art. 10-*bis* ritenuto contrario ai principi della Carta costituzionale ed altresì in contrasto con l'orientamento già espresso dal giudice delle leggi. Nell'appello sottoscritto da un nutrito gruppo di giuristi italiani in data 30 giugno 2009 si sottolinea l'irragionevolezza e la carenza di fondamento giustificativo della nuova figura di reato. Né tale giustificazione può essere ricercata nella valutazione di pericolosità sociale delle condotte penalmente perseguite che si risolvono in un «modo di essere», in una condizione della persona: quella di migrante irregolare.

La Corte costituzionale nell'ambito del pronunciamento n. 78 del 2007 ha escluso che possa dedursi la pericolosità sociale di un soggetto sulla sola scorta di un dato «estrinseco e formale» quale il difetto di titolo abilitativo alla permanenza nel territorio dello Stato. Per tale ragione appare non individuabile il bene giuridico che il legislatore intende tutelare con tale sistema sanzionatorio. Inoltre la norma appare lesiva della fondamentale garanzia costituzionale in materia penale, in base alla quale si può essere puniti solo per fatti materiali e cioè per ciò che si fa e non per ciò che si è. Va altresì ricordato che la Corte costituzionale con il pronunciamento n. 5/2004, pur riconoscendo al legislatore il potere di «regolare la materia dell'immigrazione, in correlazione ai molteplici interessi pubblici da essa coinvolti ed ai gravi problemi connessi a flussi migratori incontrollati» nell'ambito della propria sfera di discrezionalità, tuttavia afferma che tale potere trova limite insuperabile nel rispetto dei principi fondamentali del sistema penale stabiliti dalla Costituzione ed ispirati a criteri di ragionevolezza e di razionalità.

La finalità perseguita dal legislatore appare con tutta evidenza essere l'allontanamento dello straniero irregolare. L'espulsione è infatti prevista come sanzione sostitutiva irrogabile dal giudice ai sensi del decreto legislativo n. 286/87, che, all'uopo modificato comprende ora tra i suoi presupposti la sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 10-*bis*.

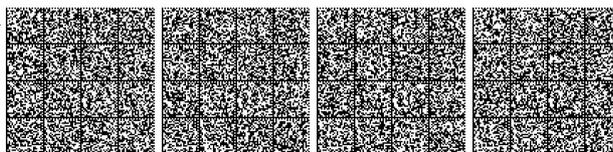
Inoltre, l'effettiva espulsione dello straniero in via amministrativa costituisce causa di non procedibilità per il reato di cui all'art. 10-*bis*. Se è vero, come, per quanto sopra evidenziato, è vero, che la previsione della norma è strumentale all'allontanamento dello straniero, essa appare viepiù irragionevole anche perché del tutto inutile nella vigenza di una normativa atta a raggiungere il medesimo scopo.

L'art. 13, comma 4, decreto legislativo 286/98 prevede infatti l'espulsione coattiva dello straniero irregolare. I presupposti sono i medesimi poiché anche l'espulsione disposta dal giudice di pace come sanzione sostitutiva all'ammenda è condizionata alla non ricorrenza dei motivi ostativi previsti dall'art. 14, comma 1, del richiamato decreto legislativo.

Pertanto, essendo l'ambito di applicazione della nuova figura contravvenzionale identico a quello della preesistente normativa sull'espulsione per esser identici i soggetti destinatari e la *ratio* che ad entrambe le norme sottende, l'adozione dello strumento penale si appalesa del tutto privo di qualsivoglia giustificazione.

È di tutta evidenza che la norma è destinata a restare priva di effetti concreti nei confronti della stragrande maggioranza degli immigrati irregolari. Non è infatti pensabile che essi possano essere in grado di fare fronte al pagamento della pesantissima sanzione prevista (di gran lunga la più alta nel minimo edittale, prevista per le contravvenzioni di competenza del giudice di pace). Non può pertanto seriamente pensarsi ad un effetto deterrente della pena. In realtà appare verosimile che la *ratio* della norma consista nella volontà di predisporre strumenti tali da rendere difficile la vita all'immigrato irregolare emarginandolo ulteriormente e frapponendo ostacoli a qualsiasi attività di solidarietà ed accoglienza nei suoi confronti.

L'irragionevolezza, oltre all'inutilità, come sopra rilevata, della nuova fattispecie penale, emerge anche sotto un altro profilo sempre relativamente al sistema sanzionatorio adottato. L'attribuzione della competenza al giudice di pace penale ha come conseguenza, non essendo il decreto legislativo 274/2000 modificato su questo punto, l'impossibilità per il condannato di usufruire della sospensione condizionale della pena. Il decreto legislativo 274/2000 è stato invece modificato con l'introduzione dell'art. 62-*bis* che consente al giudice di applicare la sanzione sostitutiva dell'espulsione in luogo dell'ammenda prevista dall'art. 10-*bis*.



Orbene, appare evidente che questo rappresenta l'unica ipotesi nella quale una sanzione sostitutiva è più afflittiva di quella sostituita. A ben vedere la sanzione sostitutiva appare l'unica che possa avere effetti concreti per quanto sopra si è detto riguardo l'inesigibilità in concreto dell'ammenda. Il che rivela con chiarezza la vera *ratio* della norma: l'allontanamento dello straniero dallo Stato. E ne conferma l'irragionevolezza nella vigenza di una normativa che già prevede la possibilità di espulsione in via amministrativa e la sanzione penale per la violazione dell'ordine questorile di allontanamento.

Contrasto con l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della disparità di trattamento di medesime condotte.

L'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286/98, prevede l'allontanamento dello straniero inottemperante all'ordine di allontanamento del questore solo quando il trattenimento nel territorio dello Stato superi il tempo stabilito e non si adducano «giustificati motivi». La nuova fattispecie di reato non consente all'imputato di giustificare la propria permanenza né concede al medesimo un tempo per sottrarsi al processo allontanandosi, ad esempio, volontariamente dal territorio dello Stato una volta che, per qualsiasi motivo venga meno il permesso di soggiorno. Né gli sarà possibile usufruire di un periodo di tempo per regolarizzare la propria posizione presentando la relativa domanda in forza della nuova normativa entrata in vigore dopo l'art. 10-bis. Oltre all'irrazionale disparità di trattamento tra le due fattispecie criminose, come rilevato, tese entrambe a sanzionare la medesima condotta (ingresso o trattenimento clandestino) va stigmatizzato il loro insanabile contrasto. I presupposti richiesti per l'emanazione del provvedimento del questore sono:

- esistenza di un provvedimento prefettizio di espulsione;
- impossibilità di eseguire l'espulsione coattivamente;
- impossibilità di trattenere lo straniero nei CPT per la decorrenza del termine massimo.

Prima dell'introduzione della nuova figura di reato di cui all'art. 10-bis, la sanzione penale conseguiva alla mancata esecuzione dell'ordine di allontanamento del questore a meno che lo straniero non adducesse giustificati motivi. Ora, in presenza della previsione del nuovo reato, lo straniero viene immediatamente sanzionato, senza che possa addurre giustificati motivi per la sua condotta ed a prescindere dalla sussistenza di quei presupposti sopra richiamati. La sperequazione è evidente. Lo straniero che, nonostante sia stato raggiunto da un decreto di espulsione e da un ordine di allontanamento del questore, continui a trattenersi nel territorio dello Stato senza permesso di soggiorno può sfuggire alla sanzione penale di cui all'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. 286/98, adducendo «giustificati motivi» e non può essere perseguito per il reato di cui all'art. 10-bis, mentre quello che sia divenuto irregolare, in quanto si trova, per i più svariati, e a quanto pare irrilevanti, motivi, con il permesso di soggiorno scaduto anche da pochi giorni è immediatamente sanzionabile e sostanzialmente privato di ogni possibilità di difesa non essendo ammesso a motivare la propria condotta.

Va ricordato che il Presidente della Repubblica nella lettera inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai Presidenti delle Camere in data 15 luglio 2009, immediatamente dopo la promulgazione della legge n. 94/2009 ha evidenziato, come motivo di preoccupazione: «... la circostanza che la nuova ipotesi di trattenimento indebito non preveda l'esimente della permanenza determinata da "giustificato motivo"».

La Corte costituzionale con le sentenze n. 57/2004 e 22/2007) in relazione alla previsione di cui all'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. 286/98, ha sottolineato il rilievo che l'esimente può avere ai fini della «tenuta costituzionale di disposizioni del genere di quella ora introdotta». Essa è stata considerata atta ad evitare: «che la sanzione penale scatti allorché — anche al di fuori della presenza di vere e proprie cause di giustificazione — l'osservanza appaia concretamente inesigibile», per motivi riconducibili «a situazioni ostative di particolar pregnanza, che incidano sulla stessa possibilità, soggettiva od oggettiva, di adempiere all'intimazione, escludendola ovvero rendendola difficoltosa o pericolosa».

Contrasto con l'art. 3 e l'art. 25, secondo comma della Costituzione.

A ben vedere, come sopra accennato, e come da qualcuno opportunamente rilevato (v. eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dalla Procura di Torino), ciò che la fattispecie di nuova introduzione intende sanzionare penalmente è, solo apparentemente una condotta, mentre il vero oggetto dell'incriminazione è la semplice condizione personale, di per sé non suscettibile di concreta rilevanza penalistica in quanto non di per sé lesiva di un bene giuridicamente tutelato o tutelabile. La nuova fattispecie di reato si risolve pertanto in una criminalizzazione ingiustificata e, per quanto si è detto, inutile sotto il profilo della deterrenza e dell'afflizione, del migrante economico così da apparire in contrasto con l'art. 3 della Carta che vieta ogni discriminazione fondata, tra l'altro, su condizioni personali e sociali, sia con la fondamentale garanzia costituzionale di cui all'art. 25 della Costituzione secondo la quale si può essere puniti soltanto per fatti materiali. La già ricordata sentenza n. 78 del 2007, oltre ad affermare il principio secondo il quale lo status di clandestino non costituisce di per sé presupposto per una diagnosi di pericolosità sociale, precisa che in tale condizione non può ravvisarsi la giustificazione per escludere il soggetto, tra l'altro, dal percorso rieducativo cui tende la concessione di eventuali misure alternative alla detenzione. Detto pronunciamento risulta vanificato sul piano applicativo



dal tenore della nuova norma proprio perché il solo «essere clandestino» comporta una presunzione di pericolosità, peraltro non superabile con prova contraria che non appare ammessa, non essendo rilevanti, come sopra evidenziato, eventuali «giustificati motivi» dello status di clandestinità. L'orientamento della Corte costituzionale espresso nella citata sentenza conferma una posizione già in passato ripetutamente assunta dal giudice delle leggi: in occasione della declaratoria di illegittimità costituzionale:

dell'art. 708 c.p. proprio nella parte in cui venivano in rilievo le condizioni personali del condannato per mendicizia, di ammonito, di sottoposto a misura di sicurezza personale e a cauzione di buona condotta (sent. 110/1968);

dell'art. 707 c.p. limitatamente alla parte in cui faceva riferimento alle medesime condizioni personali (sent. 14/71) ed infine con la censura di incostituzionalità delle residue previsioni di cui all'art. 708 c.p. sent. 370/96). Qui la Corte stigmatizza «l'irragionevolezza della limitazione delle condizioni soggettive punibili ad una sola categoria di persone» che attribuisce rilevanza a circostanze di per sé neutre (come il possesso di denaro o di oggetti di valore) solo in quanto riferibili ad un soggetto che fosse pregiudicato per alcune categorie di reati.

Contrasto con l'art. 2 della Carta che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Il rilievo è contenuto altresì nella questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione al nuovo art. 10-bis introdotto con la legge 15 luglio 2009, n. 94, sollevata dalla Procura di Torino ed è pienamente condivisibile. Si osserva infatti che in occasione della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 670 c.p., la Corte costituzionale con sentenza 519/95 ebbe ad affermare testualmente: «Gli squilibri e le forti tensioni che caratterizzano le società più avanzate producono condizioni di estrema emarginazione, sì che ... non si può non cogliere con preoccupata inquietudine l'affiorare di tendenze, o anche soltanto tentazioni, volte a nascondere la miseria e a considerare le persone in condizioni di povertà come pericolose e colpevoli...» Ma la coscienza sociale ha compiuto un ripensamento a fronte di comportamenti un tempo ritenuti pericolo incombente per un'ordinata convivenza e la società civile — consapevole dell'insufficienza dell'azione dello Stato — ha attivato autonome risposte, come testimoniano le organizzazioni di volontariato che hanno tratto la loro ragion d'essere, e la loro regola, dal valore costituzionale della solidarietà». Il ragionamento perfettamente si attaglia anche alla situazione dei migranti economici, che sono i nuovi poveri e le cui condizioni soggettive non possono di per sé costituire, in un paese civile, presupposto per l'attivazione dello strumento penale.

Contrasto con l'art. 10 della Carta costituzionale in quanto viola i principi affermati in materia di immigrazione nel diritto internazionale generalmente riconosciuto e con l'art. 117 con riferimento agli obblighi internazionali assunti dall'Italia in materia di trattamento dei migranti.

La regolamentazione dei fenomeni di immigrazione di massa è un'esigenza legittima non negata dalle convenzioni internazionali ed affermata nelle legislazioni nazionali. Tuttavia nelle convenzioni internazionali, la condizione dello straniero, anche di quello non «regolare» viene approcciata con comprensione e senso di solidarietà nella consapevolezza che queste persone lasciano il proprio paese poiché oppressi dalla povertà e dal bisogno. Louise Arbour, alto commissario ONU per i diritti umani, il 18 giugno 2008, dopo l'approvazione da parte del Parlamento Europeo della direttiva sui respingimenti e sulle espulsioni ha affermato: «è il momento di concedere gli stessi benefici anche a coloro che vivono sotto la minaccia di un'estrema povertà, della fame, delle malattie, soprattutto quelle epidemiche, pericoli dai quali hanno diritto di tentare di fuggire». Le convenzioni OIL e ONU riconoscono come persone e soggetti di diritti tutti i migranti, sia regolari che non regolari (art. 24 ONU). L'art. 1 della conv. OIL dichiara che «ogni membro per cui la presente convenzione sia in vigore s'impegna a rispettare i diritti fondamentali dell'uomo di tutti i lavoratori migranti». Tra questi deve comprendersi il diritto al lavoro ed alla possibilità di assicurare a sé ed alla propria famiglia un'esistenza conforme alla dignità umana, solennemente proclamato dall'art. 23 della Dichiarazione Universale. L'art. 19 della convenzione ONU, oltre all'enunciazione del principio di legalità della legge penale, al 2° comma, formulando come un suggerimento a legislatori e giudici nei processi penali contro stranieri migranti, regolari e non regolari, recita testualmente: «Si dovrebbe tenere conto di considerazioni umanitarie relative alla condizione di un lavoratore emigrante, in particolare rispetto al suo diritto di residenza o lavoro, nell'emanare una sentenza per un reato commesso da un lavoratore emigrante o da un membro della sua famiglia». Dal tenore delle convenzioni internazionali emerge una figura di migrante, anche se non regolare, come persona dotata di piena dignità umana e degna del massimo rispetto nella sua ricerca di condizioni di vita più umane. Ciò non esclude che gli stranieri debbano assoggettarsi alla normativa dello Stato che li accoglie, la quale stabilisce e disciplina i criteri in base ai quali la permanenza del migrante può essere regolarizzata.



La norma di cui all'art. 117 della Carta pone «l'obbligo per il legislatore ordinario di rispettare le norme poste dai trattati e dalle convenzioni internazionali, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con gli obblighi internazionali» di cui all'art. 117 primo comma, viola per ciò stesso tale parametro costituzionale. Ne consegue che spetta al giudice interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, ove ciò sia possibile ed ove non lo sia e ove il giudice dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale egli dovrà doverosamente proporre questione di legittimità costituzionale (sent. Corte costituzionale n. 349/2007).

Correttamente, a parere di questo giudice, la Procura di Agrigento, nel sollevare la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis ha rilevato la sua incompatibilità con i parametri di cui al citato art. 117 della Costituzione ponendo in rilievo quanto si legge nel Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti. In particolare l'art. 6 del Protocollo prevede che «ogni Stato Parte adotta le misure legislative... per conferire il carattere di reato ai sensi del suo diritto interno...» ad alcune condotte (traffico di migranti, fabbricazione di falsi documenti di viaggio, fatto di permettere ad una persona che non è cittadina o residente permanente di rimanere nello Stato interessato senza soddisfare i requisiti necessari per permanere legalmente nello Stato, etc.), mentre l'art. 5 stabilisce che «i migranti non diventano assoggettati all'azione penale fondata sul presente Protocollo per il fatto di essere stati oggetto delle condotte di cui all'art. 6» e l'art. 16 obbliga gli Stati contraenti a prendere «misure adeguate, comprese quelle di carattere legislativo se necessario, per preservare e tutelare i diritti delle persone che sono state oggetto delle condotte di cui all'art. 6» nonché a fornire «un'assistenza adeguata ai migranti la cui vita o incolumità è in pericolo dal fatto di essere stati oggetto delle condotte di cui all'art. 6».

Appare evidente che la norma di cui all'art. 10-bis, comportando l'incriminazione di persone che si trovano in una condizione rispetto alla quale si è assunto l'impegno di assisterle e proteggerle, rappresenti un'aperta violazione delle disposizioni sopra enunciate specie laddove non ammette che l'accertata «clandestinità» possa in alcun modo essere «giustificata» da situazioni particolari anche indipendenti dalla volontà dell'irregolare.

In conclusione, per le ragioni sopra esposte, che appaiono rilevanti e non manifestamente infondate, è da ritenersi che l'art. 10-bis introdotto con la legge 15 luglio 2009 n. 94, nella parte in cui prevede come reato il soggiorno illegale nel territorio dello Stato appare in contrasto con la Carta costituzionale in relazione agli artt. 2, 3, 10, 25 e 117 della Carta Costituzionale.

P.Q.M.

Visti gli artt. 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza;

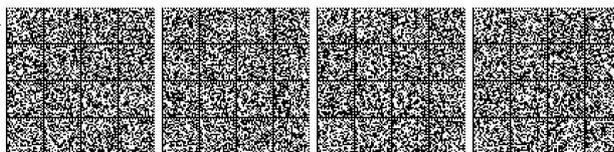
Solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, introdotto dall'art. 1, comma 16 a) della legge 15 luglio 2009, n. 94, nella parte in cui prevede come reato il fatto dello straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del medesimo testo unico, con riferimento agli artt. 2, 3, 10, 25, comma 2, 117 della Costituzione;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e dispone la sospensione del processo in corso.

Manda alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza alla Presidenza del Consiglio dei ministri e la comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Pronunciata in Fabriano all'udienza del 18 novembre 2009.

Il giudice di pace: GATTI



n. 78

*Ordinanza del 19 ottobre 2009 emessa dal Giudice di pace di Vasto
nel procedimento penale a carico di Nadirali Davod ed altri*

Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Mancata previsione, per la ipotesi dell'illegittimo trattenimento, dell'esclusione della responsabilità penale qualora ricorrano i «giustificati motivi» di cui all'art. 14, comma 5-ter del d.lgs. n. 286 del 1998 - Disparità di trattamento - Violazione del principio di ragionevolezza.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*, aggiunto dall' art. 1, comma 16, lett. *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

IL GIUDICE DI PACE

Esaminati gli atti e le richieste delle parti, osserva che, allo stato, appare rilevante la sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, d.lgs. n. 286/1998, nella parte in cui non prevede per la ipotesi di legittimo trattenimento la esclusione di responsabilità penale qualora ricorrano i «giustificati motivi» di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, dello stesso d.lgs. n. 286/1998; per violazione degli artt. 3 e 27 Costituzione;

Considerato che la questione non è manifestamente infondata in quanto ad un esame preliminare non appare né comprensibile, né ragionevole la ragione del diverso trattamento delle due fattispecie, entrambe omissive, ed anzi tali da realizzare in concreto una stessa condotta di illecito intrattenimento;

Considerato, altresì che ricorre una evidente violazione del canone della ragionevolezza, in quanto ci si trova di fronte a fattispecie di reato, o almeno a condotte, sostanzialmente identiche, salvo che per la maggiore gravità del delitto, laddove l'omissione si concretizza anche nella violazione di un esplicito ordine impartito dalla autorità, sottoposte a diverso trattamento sanzionatorio, ma con previsione che finisce con l'essere molto più rigorosa per il reato che dovrebbe essere meno grave avendo natura sussidiaria. Dunque, si riscontra una sostanziale parziale identità tra le fattispecie prese in considerazione, ossia 10-*bis*, d.lgs. n. 286/1998 ed art. 14, comma 5-*ter*, dello stesso d.lgs. n. 286/1998, e si rileva una sproporzione sanzionatoria che non penalizza le condotte più gravi.

P.Q.M.

*Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, d.lgs. n. 286/1998 per violazione degli artt. 3, e 27 della Costituzione, pertanto;*

Sospende il presente giudizio e dispone, a cura della cancelleria, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, la notificazione della presente ordinanza alle parti, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Vasto, addì 19 ottobre 2009

Il giudice di pace: GUALTIERI

10C0198



n. 79

*Ordinanza del 26 novembre 2009 emessa dal giudice di pace di Lecco - Sez. distaccata di Missaglia
nel procedimento penale a carico di Gogohyri Giorgi*

Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Mancata previsione dell'assenza di un giustificato motivo come elemento costitutivo del reato - Disparità di trattamento rispetto all'analogia ipotesi di reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 - Violazione del principio di colpevolezza.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Previsione che il giudice, acquisita la notizia dell'esecuzione o del respingimento ai sensi dell'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, pronunci sentenza di non luogo a procedere - Violazione del principio di parità di trattamento e del principio di colpevolezza.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, comma 5, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

IL GIUDICE DI PACE

Il giudice di pace di Lecco — sezione distaccata di Missaglia — dott. Guido Alberto Bagalà nel processo penale a carico di Gogohyri Giorgi nato in Georgia il 5 luglio 1980, elettivamente domiciliato presso il proprio difensore avvocato Viola Nazzareno con studio in Merate, via Papa Giovanni XXIII n. 7, imputato del reato p. e p. dall'art. 10-bis, d.lgs. n. 286/1998, perché essendo straniero si tratteneva nel territorio dello Stato in violazione della norma di cui al d.lgs. 286/1998 e alla legge 68/2007 in Airuno (LC) il 16 agosto 2009.

Emette la seguente ordinanza.

Premesso che come emerso dall'istruttoria, l'imputato veniva fermato in data 16 agosto 2009 mentre sulla SS 342 in Comune di Airuno si trovava a bordo di un'autovettura di targa francese unitamente ad altre persone di nazionalità georgiana.

Posto che l'imputato risultava sprovvisto di documenti, appena giunti presso la caserma di Merate si procedeva, previo avviso al magistrato di turno, ai rilievi foto dattilografici dell'imputato.

Dal controllo AFIS risultava che lo stesso non era mai stato controllato dalle forze dell'ordine e si trovava sul territorio italiano illegalmente, in quanto non titolare del permesso di soggiorno.

Accertato quanto sopra il soggetto veniva invitato ex art. 15 TULPS a presentarsi in Questura entro cinque giorni.

La Questura comunicava successivamente che l'imputato non si era presentato nel termine concesso e pertanto la procedura di espulsione non veniva esperita.

Non veniva quindi emesso alcun decreto di espulsione.

L'imputato veniva quindi ritualmente tratto a giudizio per rispondere del reato di cui al capo di imputazione.

All'udienza del 1° ottobre 2009, esaurita l'istruttoria consistita nell'acquisizione dei documenti prodotti dal Pubblico ministero e nell'esame del teste maresciallo Emanuele Peritore, il legale dell'imputato eccepiva il profilo di incostituzionalità dell'art. 10-bis, d.lgs. 286/1998, in riferimento agli articoli 3, 27 e 111 della Costituzione;

Il Pubblico ministero si associava all'eccezione sollevata dalla difesa dell'imputato deducendo ulteriori profili di illegittimità in relazione agli articoli 2, 10, 25, comma 2, e 117 della Costituzione, e si associava alla conseguente richiesta di rimessione degli atti alla Corte costituzionale.



O S S E R V A

a) A norma dell'art. 10-bis, d.lgs. 286/1998, risulta punito con l'ammenda da € 5.000,00 a € 10.000,00 lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nello stato in violazione della normativa regolante il soggiorno dello straniero extracomunitario.

Il testo dell'articolo non comprende dunque l'inciso «senza giustificato motivo»; in altri termini l'assenza di un giustificato motivo non risulta prevista dal legislatore come elemento costitutivo del reato.

Sul punto va rammentato quanto osservato dalla Corte costituzionale al punto 7.4 della sentenza n. 22/2007:

«Quanto all'eccessivo rigore della norma censurata (l'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. n. 286/1998) si deve anzitutto ricordare che questa Corte, conformemente alla sua recente giurisprudenza, ha sottolineato il ruolo che, nell'economia applicativa della fattispecie criminosa, è chiamato a svolgere il requisito negativo espresso dalla formula “senza giustificato motivo” (ord. 386/2006). Tale formula copre tutte le ipotesi di impossibilità o di grave difficoltà (mancato rilascio di documenti da parte dell'autorità competente, assoluta indigenza che rende impossibile l'acquisto di biglietti di viaggio e altre simili situazioni) che, pur non integrando cause di giustificazione in senso tecnico, impediscono allo straniero di prestare osservanza all'ordine di allontanamento nei termini prescritti».

Uguualmente nella sentenza n. 5/2004 la Corte costituzionale ha rilevato:

«Giova peraltro osservare come la formula “senza giustificato motivo” e formule ad essa equivalenti od omologhe, “senza giusta causa”, “senza giusto motivo” “senza necessità”, “arbitrariamente” etc. compaiano con particolare frequenza nel corpo di norme incriminatrici ubicate tanto all'interno dei codici che in leggi speciali. Dette clausole sono destinate in linea di massima a fungere da “valvola di sicurezza” del meccanismo repressivo, evitando che la sanzione penale scatti allorché — anche al di fuori di vere e proprie cause di giustificazione — l'osservanza del precetto appaia in concreto “inesigibile” in ragione, a seconda dei casi, di situazioni ostative a carattere oggettivo o soggettivo».

La Corte ha quindi posto in rilievo l'importanza di tale elemento al fine di rendere il delitto di inottemperanza all'ordine di espulsione (art. 14, comma 5-ter, d.lgs. 286/1998) conforme ai principi di colpevolezza e di proporzionalità affermando quindi — implicitamente — che i suddetti principi sarebbero stati violati — con conseguente incostituzionalità dell'articolo sopra richiamato per violazione dell'art. 27 Cost. — se il legislatore avesse imposto l'inflizione di una pena detentiva anche a soggetti la cui permanenza in Italia, anche se non coperta da una vera e propria causa di giustificazione, fosse risultata in concreto inesigibile per valide ragioni oggettive o soggettive.

Stupisce quindi che il legislatore non abbia previsto come elemento costitutivo del reato l'assenza del giustificato motivo o non abbia quantomeno inserito nella norma una di quelle clausole di significato analogo menzionate dalla Corte costituzionale e che avrebbero permesso al giudicante di valutare in concreto dal punto di vista soggettivo la singola fattispecie evitando la punizione di condotte di illecito trattenimento di fatto non rimproverabili.

Tale aspetto pare assumere un'importanza ancora maggiore posto che l'art. 5 cod. pen. è stato dichiarato incostituzionale nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile.

Tenuto conto che il reato introdotto dall'art. 10-bis, d.lgs. n. 286/1998, è suscettibile di trovare applicazione in una serie di situazioni disparate ed è verosimilmente applicabile a soggetti che possono presentare difficoltà nella comprensione della lingua italiana o che comunque entrano per la prima volta in contatto con l'ordinamento giuridico italiano, appare ancor più necessario dare al giudicante la possibilità di valutare il profilo di colpevolezza dello straniero ed il grado di intensità dello stesso.

Del resto anche il Presidente della Repubblica nella lettera inviata in data 15 luglio 2009 al Presidente del Consiglio ed ai Presidenti delle Camere ha rilevato:

«suscita in me forti perplessità la circostanza che la nuova ipotesi di trattenimento indebito non preveda la esimente della permanenza determinata da “giustificato motivo”».

Nel caso specifico la difesa dell'imputato non avrebbe potuto fornire la prova — *rectius* tale prova non sarebbe risultata rilevante in quanto non valutabile dal giudicante — della circostanza che dopo l'8 agosto, data di entrata in vigore della nuova legge, sarebbe stato in concreto impossibile o quantomeno difficoltoso lasciare il territorio dello Stato italiano prima di divenire destinatario del provvedimento di espulsione, evitando così le sanzioni di cui all'art. 10-bis, d.lgs. n. 286/1998.

b) Peraltro va osservato pure come l'assenza di giustificato motivo sia ancora prevista dall'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. n. 286/1998, che non ha subito alcuna modifica per effetto della legge n. 15 luglio 2009, n. 94. Ciò determina un'illegittima disparità di trattamento con conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione. Le due figure di reato infatti risultano del tutto assimilabili trattandosi in ogni caso di permanenza illegale nel territorio dello Stato in un caso



(art. 10-*bis*) per violazione delle norme del d.lgs. 286/1998 e nell'altro (art. 14, comma 5-*ter*) per violazione dell'ordine impartito dal questore di lasciare il territorio entro 5 giorni. La differente natura dell'obbligo violato — genericamente le norme del d.lgs. n. 286/1998 o l'ordine specifico del questore che interviene successivamente al decreto di espulsione — può giustificare il diverso trattamento sanzionatorio nelle due differenti ipotesi posto che — come costantemente affermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale — al Parlamento va riconosciuto un largo margine di discrezionalità nell'esercizio del potere di incriminazione ma non può, ad avviso di chi scrive, giustificare diversi criteri di valutazione della colpevolezza ovvero della rimproverabilità della condotta, valutazione che il giudice deve potere effettuare in ogni caso, indipendentemente dalla gravità delle sanzioni previste e conformemente al principio espresso dall'art. 27 della Costituzione.

c) Va poi rilevato che l'art. 10-*bis*, comma 5, prevede la pronuncia di una sentenza di non luogo a procedere per il reato in esame nell'ipotesi in cui l'autore sia stato respinto o espulso ex art. 10, comma 2, d.lgs. n. 286/1998.

Anche sotto tale profilo l'articolo richiamato appare però in contrasto con il principio di parità di trattamento di cui all'art. 3 della Costituzione oltre che con il principio di colpevolezza di cui all'art. 27 della Costituzione.

Infatti a norma dell'art. 14, d.lgs. n. 286/1998, quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera ovvero il respingimento, perché occorre procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero all'acquisizione di documenti di viaggio, ovvero per l'indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di identificazione ed espulsione più vicino. A norma poi del comma 5-*bis* del medesimo articolo quando non sia stato possibile trattenere lo straniero presso un centro di identificazione ed espulsione, ovvero la permanenza in tale struttura non abbia consentito l'esecuzione — con l'accompagnamento alla frontiera — dell'espulsione o del respingimento, il questore ordina allo straniero di lasciare il territorio dello Stato nel termine di cinque giorni. Il successivo comma 5-*ter* poi prevede che lo straniero che senza giustificato motivo permane illegalmente nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-*bis* è punito con la reclusione da uno a quattro anni.

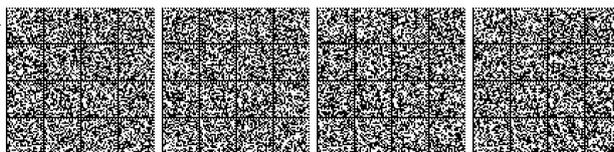
L'esecuzione del provvedimento di espulsione quindi, se non è di fatto rimessa alla discrezionalità dell'autorità amministrativa, risulta quantomeno ricollegata a circostanze comunque attinenti all'organizzazione della suddetta autorità (la disponibilità di posti in un dato giorno ad un determinato orario nei centri di identificazione ed espulsione) che nulla hanno a che vedere con il comportamento dello straniero e quindi in alcun modo allo stesso imputabili dal punto di vista soggettivo. Ne consegue che l'accertamento giudiziale di condotte identiche in soggetti distinti — l'illegale trattenimento dello straniero nel territorio dello Stato con successivo decreto di espulsione — potrà condurre ad effetti differenti (sentenza di non luogo a procedere o sentenza di condanna) a seconda che l'amministrazione riesca e possa nel singolo caso specifico dare esecuzione al decreto di espulsione o, al contrario, non avendone la possibilità, impartisca allo straniero, in persona del questore, l'ordine di lasciare il territorio (evidentemente con mezzi propri ed a proprie spese) nel termine di cinque giorni.

Tale risultato contrasta appunto sia con l'art. 3 che con l'art. 27 della Costituzione.

Con l'art. 3 in quanto la norma censurata impone, al termine del complessivo procedimento di espulsione, l'applicazione della sanzione penale (quella di cui all'art. 14, comma 5-*ter*) ad un soggetto la cui condotta in nulla differisce da quella di un altro soggetto che tuttavia, per condizioni che prescindono dalla sua volontà e dal suo comportamento (l'esecuzione del provvedimento di espulsione a cura dell'autorità amministrativa), dovrà essere prosciolto con la sentenza ex art. 529 cod. proc. pen.

La norma contrasta invece con l'art. 27 Cost. in quanto subordina l'accertamento della responsabilità penale o, al contrario, dei presupposti per la sentenza ex art. 529 cod. proc. pen. al comportamento di un soggetto (la P.A.) terzo rispetto allo straniero.

È pur vero che nell'ipotesi di mancata esecuzione dell'espulsione con conseguente ordine del questore si potrebbe eccepire che il mancato abbandono del territorio da parte dello straniero ovvero l'inottemperanza all'ordine del questore costituisce un fatto volontario dello straniero che interrompe il nesso di causalità tra la stessa mancata esecuzione dell'espulsione e la sanzione finale di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, ma è altrettanto vero che la disparità di trattamento generata dalla norma va individuata, dal punto di vista cronologico, nel momento stesso in cui lo straniero — rispetto al quale non vi è stata la possibilità di dare esecuzione all'espulsione — diventa destinatario dell'ordine del questore di lasciare il territorio, con mezzi propri ed a proprie spese.



Se è illegittima — per disparità di trattamento — la ricezione dell'ordine del questore allora risulta conseguente illegittimo l'onere imposto allo straniero di lasciare il territorio con mezzi propri ma disattendendo l'ordine lo straniero incorrerà automaticamente nel reato di cui all'art. 14, comma 5-ter.

Nel caso specifico l'imputato ha ricevuto l'ordine del questore di lasciare il territorio nel termine di cinque giorni proprio perché non vi erano posti nei C.I.E. e la valutazione del profilo di disparità di trattamento introdotto dall'art. 10-bis assume quindi rilevanza diretta per la decisione.

Per i motivi esposti l'art. 10-bis, d.lgs. n. 286/1998, risulta in contrasto con le seguenti norme costituzionali: art. 3, art. 27.

P.Q.M.

Visti gli articoli 137 Cost., 1, legge n. 1/1948, 23, legge n. 87/1953;

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza;

Ritenuto che il giudizio penale non possa essere definito indipendentemente dalla decisione in merito al profilo di incostituzionalità dedotto;

Sollewa d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 introdotto dall'art. 1, comma 16, della legge 15 luglio 2009, n. 94, con riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Missaglia, addì 26 novembre 2009

Il giudice di pace: BAGALÀ

10C0199

N. 80

*Ordinanza del 29 dicembre 2009 emessa dal Giudice di pace di Orvieto
nel procedimento penale a carico di Ude Pamela*

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Mancata previsione di una norma transitoria - Violazione del principio di ragionevolezza - Contrasto con i principi di offensività e di proporzionalità (in relazione al principio di personalità della responsabilità penale) - Violazione del principio di solidarietà - Richiamo alle convenzioni internazionali in materia.

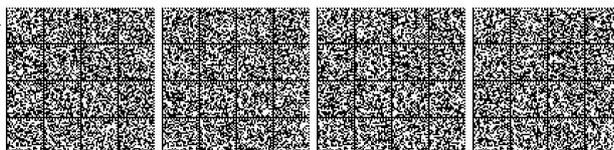
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 13, 25, secondo e terzo comma, 27 e 111.

IL GIUDICE DI PACE

Ordinanza emessa dal giudice di pace di Orvieto in data 29 dicembre 2009, nel procedimento penale n. 91/2009 a carico di Ude Pamela imputata dei reati di cui all'art. 10-bis, d.lgs. n. 286/1998.

In relazione all'articolo di cui all'imputazione, questo giudice osserva.

Il reato appare in contrasto con gli artt. 2, 3, 25, secondo e terzo comma, in relazione agli articoli 27 e 13 della Costituzione.



Il reato in questione appare in contrasto con il principio di ragionevolezza rivelandosi del tutto privo di *ratio* giustificatrice in quanto il fine che si prefigge è quello dell'allontanamento dello straniero clandestino dal territorio nazionale. Tale fine viene raggiunto già in sede amministrativa ove è prevista l'espulsione del soggetto irregolare da parte degli organi di polizia senza alcun nulla-osta da parte dell'Autorità giudiziaria.

Riguardo alla pena pecuniaria prevista dalla norma in esame, trattasi di applicazione del tutto teorica in quanto, nella specie, sarebbe applicata a persone nullatenenti e privi di sicura domiciliazione tanto che anche la eventuale conversione della pena pecuniaria in lavori di pubblica utilità ex art. 660 c.p.p. non otterrebbe alcun risultato utile.

Altrettanto in contrasto con il principio di offensività e proporzionalità appare il reato in questione ove si consideri che la Suprema Corte, con sent. n. 78/07, ha affermato che il mancato possesso di un titolo valido per la permanenza nello Stato non è di per sé sintomo di una particolare pericolosità sociale per cui non può essere accomunata la semplice permanenza con la situazione dello straniero che è entrato nel territorio nazionale per commettere un reato.

Infatti l'espressione «fatto commesso» contenuta nell'art. 25, 2° comma, in relazione all'art. 27 della Costituzione indica il carattere personale della responsabilità penale, imponendo pertanto un limite alla applicazione delle pene che costituiscono una «estrema *ratio*» e devono essere applicate a particolari situazioni di pericolosità sociale fra le quali certamente non rientrano i casi di coloro che per disperazione migrano, sia pur illegalmente, in altri paesi.

Pertanto appare del tutto incomprensibile prevedere un reato per una situazione che può essere risolta in ambito amministrativo.

La norma contrasta anche con l'art. 10 della Costituzione e, soprattutto con l'art. 2, violando sia il principio di solidarietà, posto tra i valori fondamentali dell'uomo, sia assumendo un connotato discriminatorio nei confronti di persone che, in condizione di bisogno, vengono considerate possibili fonti di atti delinquenti. (Vedasi a tal proposito la convenzione di Ginevra sull'asilo politico, la dichiarazione dei diritti dell'uomo e le varie convenzioni sui lavoratori migranti e sui diritti del fanciullo ratificate dall'Italia).

Va infine rilevato, quale ulteriore profilo di irrazionalità della norma, che il reato di illegale trattenimento nel territorio dello Stato, rispetto a quello istantaneo di ingresso clandestino, è privo di normativa transitoria (quale quella prevista per le colf e badanti) per cui il clandestino, anche se lo volesse, non godrebbe di alcuna possibilità di evitare i rigori della legge.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 e segg. della Costituzione, 1 e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Rilevando, con riferimento ai fatti di cui al procedimento penale n. 91/2009 a carico di Ude Pamela, l'applicazione dell'art. 10-bis, d.lgs. n. 286/1998, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis, d.lgs. n. 286 del 1998, come introdotto dalla legge 94 del 2009, con riferimento agli artt. 2, 3, 10, 25 secondo e terzo comma in relazione agli artt. 13 e 27 della Costituzione e art. 111 stessa Carta;

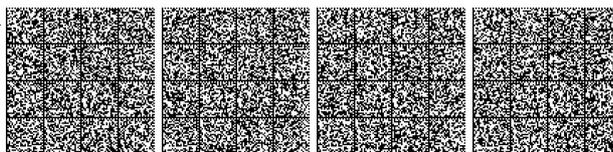
Dispone la sospensione del procedimento e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina la notificazione della presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della stessa al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei deputati.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Orvieto, addì 29 dicembre 2009

Il Giudice di pace: GUADAGNO



n. 81

*Ordinanza del 16 maggio 2008 emessa dal tribunale di Orvieto
nel procedimento penale a carico di Nencini Luigi*

Reati tributari - Omesso pagamento dell'imposta sul valore aggiunto (I.V.A.), dovuta in base alla dichiarazione annuale, entro il termine per il versamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo - Previsione, a seguito del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, della sanzione della reclusione da sei mesi a due anni - Applicazione ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore della nuova normativa - Violazione del principio di uguaglianza - Contrasto con il principio di irretroattività della legge penale.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-ter (in relazione all'art. 5 dello stesso d.lgs.), aggiunto dall'art. 35, comma 7, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248.
- Costituzione, artt. 3 e 25.

IL TRIBUNALE

Ritenuto che il reato p.p. del d.lgs. 74/2000, n. 10-ter, è stato introdotto in epoca successiva alla scadenza dei pagamenti periodici relativi ai redditi 2005;

Ritenuto pertanto di doversi accertare la legittimità costituzionale della suddetta normativa relativamente ai fatti contestati, con riferimento agli artt. 3 e 25 della Costituzione di cui se ne sospetta la violazione:

quanto all'art. 3 della Cost., ossia riguardo al principio di uguaglianza, perché il termine di pagamento dell'imposta dovuta in base alla dichiarazione annuale dei redditi coincideva con la data di presentazione della dichiarazione anteriore all'entrata in vigore della normativa di cui se ne pretende l'applicazione;

quanto all'art. 25 della Cost. perché nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima dei fatti contestati.

P.Q.M.

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della illegittimità cost. sospende il giudizio in corso e deferisce gli atti alla Corte costituzionale per la definizione della questione relativamente all'art. 10-ter in relazione all'art. 5 del d.lgs. n. 74/2000 nella parte in cui prevede l'applicazione della normativa ai fatti commessi prima della sua entrata in vigore in relazione agli artt. 3 e 25 della Cost.;

Ordina alla cancelleria di trasmettere immediatamente gli atti alla Corte costituzionale nonché la notifica della copia del presente verbale al Consiglio dei ministri nonché di darne comunicazione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica.

Chiuso alle ore 13.00.

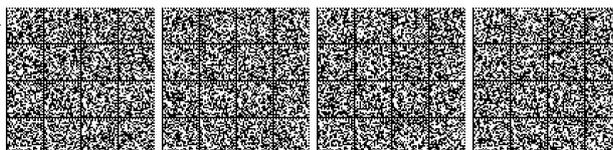
I giudici: FRANCONIERO - FORNARO

10C0201

ITALO ORMANNI, *direttore*

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(GU-2010-GUR-012) Roma, 2010 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.





€ 9,00

