

*1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE*

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

Anno 151° - Numero 13

**GAZZETTA**  **UFFICIALE**  
**DELLA REPUBBLICA ITALIANA**

*PARTE PRIMA*

Roma - Mercoledì, 31 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. **113.** Sentenza 22 - 25 marzo 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Parlamento - Intercettazioni «casuali» di conversazioni o comunicazioni di un membro del Parlamento - Utilizzazione in procedimento penale nei confronti dello stesso parlamentare interessato subordinata all'autorizzazione della Camera di appartenenza - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di rilevanza o per il carattere ipotetico del quesito - Reiezione.**

- Legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 6, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 112.

**Parlamento - Intercettazioni «casuali» di conversazioni o comunicazioni di un membro del Parlamento - Utilizzazione in procedimento penale nei confronti dello stesso parlamentare interessato subordinata all'autorizzazione della Camera di appartenenza - Eccezione di inammissibilità della questione per formulazione incerta e contraddittoria del quesito - Reiezione.**

- Legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 6, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 112.

**Parlamento - Intercettazioni «casuali» di conversazioni o comunicazioni di un membro del Parlamento - Utilizzazione in procedimento penale nei confronti dello stesso parlamentare interessato subordinata all'autorizzazione della Camera di appartenenza - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla generalità dei cittadini, nonché asserita lesione del diritto di difesa della persona offesa e del principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale - Carente descrizione della fattispecie e difetto di motivazione sulla rilevanza - Inammissibilità della questione.**

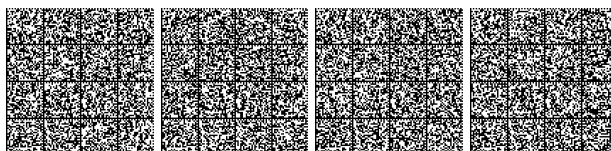
- Legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 6, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 112. .... Pag. 1

N. **114.** Sentenza 22 - 25 marzo 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Parlamento - Intercettazioni «casuali» di conversazioni o comunicazioni di membri del Parlamento - Utilizzazione in procedimento penale nei confronti dello stesso parlamentare interessato subordinata all'autorizzazione della Camera di appartenenza - Eccezione di inammissibilità delle censure riferite ad alcuni parametri per asserita prospettazione in forma ipotetica - Reiezione.**

- Legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 6, commi 2, 3, 4, 5 e 6.
- Costituzione, artt. 24, secondo comma, 102 e 104, primo comma.



**Parlamento - Intercettazioni «casuali» di conversazioni o comunicazioni di membri del Parlamento - Utilizzazione in procedimento penale nei confronti dello stesso parlamentare interessato subordinata all'autorizzazione della Camera di appartenenza - Denunciata violazione del principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione, del diritto di difesa del parlamentare e del principio di separazione dei poteri, nonché asserita esorbitanza rispetto alla *ratio* della garanzia di cui all'art. 68, comma terzo, Cost. - Insufficiente descrizione della fattispecie concreta e difetto di motivazione sulla rilevanza - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 6, commi 2, 3, 4, 5 e 6.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 68, terzo comma, 102 e 104, primo comma. ....

Pag. 6

N. 115. Sentenza 22 - 25 marzo 2010.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

**Finanza regionale - Imposte e tasse - Istanze della Regione Siciliana tese a rivendicare il gettito derivante da imposte indirette (accise) sul consumo di taluni prodotti energetici - Note di diniego del Ministero dell'economia e delle finanze - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Siciliana - Denunciata lesione delle attribuzioni statutarie e della autonomia finanziaria regionale - Qualificazione delle accise sui prodotti energetici quali «imposte di produzione» riservate allo Stato, comunque non riconducibili alle «imposte di consumo» di cui alla tabella D annessa alla normativa di attuazione statutaria - Spettanza allo Stato del potere di adottare le note impugnate.**

- Nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze - Direzione federalismo fiscale, emessa in data 13 agosto 2008, prot. n. 14413-2008; nota del suddetto Ministero, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni - Ufficio IX, emessa in data 24 settembre 2008, prot. n. 0108357.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, intero decreto e, in particolare, art. 2. ....

Pag. 11

N. 116. Sentenza 22 - 25 marzo 2010.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

**Finanza regionale - Imposte e tasse - Istanze della Regione Siciliana per l'attribuzione del gettito dei tributi erariali il cui presupposto d'imposta si sia verificato nell'ambito del territorio regionale, anche nel caso in cui l'ammontare sia versato da soggetti passivi o sostituti d'imposta con domicilio fiscale fuori dal territorio regionale - Nota di diniego del Ministero dell'economia e delle finanze - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Siciliana per asserita lesione delle attribuzioni statutarie in materia finanziaria - Reiezione - Spettanza allo Stato del potere esercitato.**

- Nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento per le politiche fiscali del 18 dicembre 2007, n. 27685-2007/DPF/UFF.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, intero decreto e, in particolare, artt. 2, 4 e 7. ....

Pag. 20

N. 117. Ordinanza 22 - 25 marzo 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Paesaggio - Norme della Regione Lazio - Istituzione del Parco naturale regionale Monti Ausoni e Lago di Fondi nonché dell'ente di gestione del suddetto parco - Ricorso del Governo - Sopravvenuta modifica normativa delle disposizioni impugnate, *medio tempore* rimaste inattuato, in senso soddisfacente della pretesa avanzata col ricorso - Rinuncia al ricorso non regolarmente accettata dalla controparte (di per sé inidonea a determinare l'estinzione del processo) - Carezza, in presenza di detti elementi, di ulteriore interesse al ricorso - Cessazione della materia del contendere.**

- Legge della Regione Lazio 4 dicembre 2008, n. 21, art. 3, comma 2.
- Costituzione art. 117, comma secondo, lett. s), e terzo. ....

Pag. 34



N. 118. Ordinanza 22 - 25 marzo 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Assunzione di personale del Servizio sanitario regionale e di personale della ricerca in servizio presso gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e le Aziende ed Enti del Servizio sanitario regionale - Ricorso del Governo - Sopravvenute abrogazione e modificazione delle disposizioni impugnate, *medio tempore* rimaste inattuato, in senso soddisfacente della pretesa avanzata con il ricorso - Rinuncia al ricorso non ritualmente accettata dalla controparte (come tale inidonea a determinare l'estinzione del processo) - Sopravvenuta carenza, in presenza di tali elementi, di interesse del ricorrente - Cessazione della materia del contendere.**

- Legge della Regione Liguria 28 aprile 2009, n. 12, artt. 1, 2 e 3, commi 2, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 3, 33, 51, 81, 97, 117, commi secondo, lett. *l)* ed *m)*, e terzo, e 118; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502; d.lgs. 16 ottobre 2003, n. 288; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 565 e 796, lett. *b)*; legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, commi 90 e 96.....

Pag. 36

N. 119. Sentenza 22 - 26 marzo 2010.

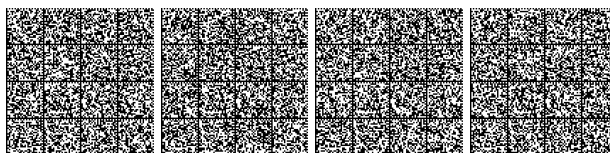
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Norme della Regione Puglia - Accordi tra la Giunta regionale e operatori industriali - Rilascio di autorizzazioni per l'installazione e l'esercizio di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili a compensazione di riduzioni programmate delle emissioni - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di norma statale di principio nella materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nonché lesione del principio di eguaglianza e del principio di iniziativa economica - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 117, terzo comma; legge 23 agosto 2004, n. 239, art. 1, comma 5.

**Energia - Norme della Regione Puglia - Divieto di realizzazione di impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica in aree agricole di particolare pregio, nei siti della Rete Natura 2000, nelle aree protette nazionali e regionali, nelle oasi regionali e nelle zone umide tutelate a livello internazionale - Misura adottata in assenza delle linee guida nazionali per il corretto inserimento nel paesaggio di tali impianti - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente» nonché del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale - Estensione degli effetti della pronuncia al comma 3 dello stesso art. 2 della legge denunciata (in quanto rimasto privo di oggetto).**

- Legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31, art. 2, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *e)*, e terzo; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, commi 1 e 10.



**Energia - Norme della Regione Puglia - Impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Estensione dell'ambito di applicabilità del regime semplificato della denuncia di inizio di attività (DIA) per alcune tipologie di impianti specificatamente elencati - Contrasto con la normativa nazionale che prevede, solo con decreto del Ministro dello sviluppo di concerto con quello dell'ambiente, d'intesa con la Conferenza unificata, l'individuazione di maggiori soglie di capacità di generazione e le caratteristiche dei siti di installazione per quali si procede con la disciplina della DIA - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31, art. 3, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 5.

**Energia - Norme della Regione Puglia - Impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Autorizzazione unica regionale - Subordinazione a condizioni ulteriori richieste al proponente non previste dalla normativa nazionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di norma statale di principio nella materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» - Doglianza priva dei requisiti di chiarezza e completezza - Inammissibilità della questione.**

- Legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31, art. 4.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 3.

**Energia - Norme della Regione Puglia - Installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Disciplina transitoria - Applicabilità della nuova normativa a tutte le procedure in corso per le quali non risultino formalmente concluse le conferenze di servizi ovvero non sia validamente trascorso il termine di trenta giorni dalla formale presentazione di dichiarazione di inizio attività - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di norma statale di principio nella materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31, art. 7, comma 1.
- Costituzione art. 117, terzo comma; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 4.. . Pag. 39

N. 120. Sentenza 22 - 26 marzo 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Norme della Regione Puglia - Costruzione ed esercizio di linee di impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt - Esenzione dall'obbligo di munirsi di titolo abilitativo (autorizzazione o denuncia) per «le varianti di tracciato concordate con i proprietari dei fondi interessati e le amministrazioni interessate», in quanto ricomprese tra gli interventi di manutenzione ordinaria - Conseguente sottrazione alla verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale - Violazione della normativa comunitaria e statale in tema di VIA - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge della Regione Puglia 9 ottobre 2008, n. 25, art. 4, comma 4.
- Costituzione, artt. 10, 11 e 117, commi primo e secondo, lett. a) ed s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, con le modifiche introdotte dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4; direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985.



**Energia - Norme della Regione Puglia - Disciplina della costruzione ed esercizio di linee di impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt - Modalità di pubblicazione dell'avviso di avvenuto deposito della domanda di autorizzazione - Riduzione dei termini procedurali per la partecipazione di titolari di interessi pubblici o privati - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del vincolo di osservanza del diritto comunitario in materia di VIA, della competenza esclusiva statale in materia di ambiente, della competenza statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione di energia - Erroneo presupposto interpretativo - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Puglia 9 ottobre 2008, n. 25, art. 5, comma 7.
- Costituzione, artt. 10, 11, 117, commi primo e secondo, lett. a) ed s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 24; direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985, art. 6, paragrafi 2, 3 e 4.

**Energia - Norme della Regione Puglia - Catasto informatico regionale degli elettrodotti - Attribuzione alle province del compito di sottoporre a controllo i dati relativi ai valori di campo elettromagnetico prodotti dalle reti elettriche e di comunicarli successivamente all'ARPA - Ricorso del Governo - Lamentato contrasto con la normativa statale di principio che attribuisce l'attività di controllo nel settore alle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente (ARPA e APPA) - Insussistente contraddizione tra la titolarità provinciale del controllo sulle fonti di inquinamento elettromagnetico e la collocazione presso l'ARPA del Catasto informatico degli elettrodotti - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Puglia 9 ottobre 2008, n. 25, art. 19, comma 2.
- Costituzione art. 117, terzo comma; legge 22 febbraio 2001, n. 36, art. 14.

**Energia - Norme della Regione Puglia - Disciplina della costruzione ed esercizio di linee di impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt - Procedura abbreviata di autorizzazione per gli elettrodotti già in esercizio privi di autorizzazione o con autorizzazione provvisoria ai sensi del r.d. n. 1775 del 1933 - Equivalenza all'autorizzazione della pubblicazione di apposita domanda sul sito informatico della Regione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del vincolo di osservanza del diritto comunitario, della competenza esclusiva statale in materia di ambiente, della competenza statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione di energia - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Puglia 9 ottobre 2008, n. 25, art. 20, comma 2.
- Costituzione, artt. 10, 11, 117, commi primo e secondo, lett. a) ed s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 20; direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985. ....

Pag. 49

N. 121. Sentenza 22 - 26 marzo 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ricorso delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Umbria, Toscana, Puglia, Campania, Valle d'Aosta, Sicilia e Lazio - Impugnazione di numerose disposizioni del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 - Trattazione delle sole questioni riguardanti gli artt. 11 e 13 - Decisione sulle altre disposizioni impuginate riservata a separate pronunce.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) artt. 11 e 13.
- Costituzione, artt. 2, 3, 14, 114, 117, terzo, quarto e sesto comma; 118, primo e secondo comma; 119, primo comma; 120; 136; statuto speciale Regione Siciliana, art. 14, lett. g); d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878.



**Ricorso della Regione Toscana - Impugnazione di numerose disposizioni del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 - Trattazione delle sole questioni riguardanti l'art. 18, comma 4-bis, lett. a), che ha modificato l'art. 11, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 - Decisione sulle altre disposizioni impugnate riservata a separate pronunce.**

- D.l. 29 novembre 2008, n. 185 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2), art. 18, comma 4-bis, lett. a), che ha modificato l'art. 11, comma 1, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

**Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Piano nazionale di edilizia abitativa (Piano Casa) - Misure per valorizzare il patrimonio residenziale pubblico - Ricorso della Regione Lazio depositato oltre il termine prescritto - Inammissibilità.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), artt. 11 e 13, commi 1 e 2, lett. a), b) e c).
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 32, terzo comma.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Intervento di soggetti privi della potestà legislativa - Inammissibilità.**

**Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Piano nazionale di edilizia abitativa (Piano Casa) - Approvazione del piano «sentita» la Conferenza unificata - Ricorso della Regione Toscana - Interventute modifiche della disposizione denunciata in senso satisfattivo delle ragioni della ricorrente - Dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse della questione, pur in difetto di rinuncia formale al ricorso - Cessazione della materia del contendere.**

- D.l. 29 novembre 2008, n. 185 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2), art. 18, comma 4-bis, lett. a), che ha modificato l'art. 11, comma 1, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

**Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Piano nazionale di edilizia abitativa (Piano Casa) - Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Campania - Mancata specificazione dei profili di censura - Inammissibilità delle questioni.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 11, commi 2, 3, 4, 5, 6, 8 e 9.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

**Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Piano nazionale di edilizia abitativa (Piano Casa) - Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Campania - Eccezione di inammissibilità della questione per formulazione inadeguata delle censure rivolte all'intero art. 11 del decreto-legge n. 112 del 2008 - Reiezione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 11.
- Costituzione, artt. 2, 3, 14, 114, 117, 118 e 119.

**Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Piano nazionale di edilizia abitativa (Piano Casa) - Approvazione, al fine di garantire sul territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo, con d.P.C.M. d'intesa con la Conferenza unificata - Ricorso delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana, Puglia e Campania - Asserita violazione della competenza legislativa e amministrativa regionale in materia di edilizia residenziale pubblica, nonché del principio di leale collaborazione - Esclusione - Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 11, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 14, 114, 117, 118, 119 e 120.



**Edilizia e urbanistica – Edilizia residenziale pubblica - Piano nazionale di edilizia abitativa (Piano Casa) – Individuazione dei soggetti, appartenenti alle fasce più svantaggiate, cui destinare in via prioritaria gli interventi di edilizia abitativa da realizzare - Ricorso delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana, Puglia e Campania – Asserita violazione della competenza legislativa e amministrativa regionale in materia di edilizia residenziale pubblica, nonché del principio di leale collaborazione – Esclusione - Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 11, comma 2.
- Costituzione, artt. 2, 3, 14, 114, 117, 118, 119 e 120.

**Edilizia e urbanistica – Edilizia residenziale pubblica - Piano nazionale di edilizia abitativa (Piano Casa) – Realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale – Indebita introduzione di finalità diverse da quelle che presiedono all'intera normativa avente ad oggetto il piano nazionale di edilizia residenziale pubblica – Illegittimità costituzionale limitatamente alla parola «anche», premessa a «sociale».**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 11, comma 3, lett. e).
- Costituzione, artt. 117 e 118.

**Edilizia e urbanistica – Edilizia residenziale pubblica - Piano nazionale di edilizia abitativa (Piano Casa) - Previsione di accordi di programma promossi dal Ministero delle infrastrutture con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del CIPE, d'intesa con la Conferenza Unificata, comunque approvabili decorsi novanta giorni senza il raggiungimento dell'intesa –Violazione del principio di leale collaborazione – Illegittimità costituzionale limitatamente alle parole «Decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta la predetta intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati».**

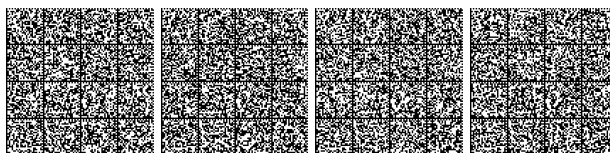
- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 11, comma 4, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

**Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Piano nazionale di edilizia abitativa (Piano Casa) - Interventi che prevedono il trasferimento di diritti edificatori nonché altre misure premiali in favore dei promotori di interventi di incremento del patrimonio abitativo - Provvedimenti di riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale o degli oneri di costruzione - Ricorso delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana, Puglia e Campania – Asserita violazione delle competenze legislative e amministrative regionali, nonché asserita compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni – Esclusione – Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 11, comma 5.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

**Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Piano nazionale di edilizia abitativa (Piano Casa) – Misure attuative dei programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana - Ricorso della Regione Siciliana – Ritenuta violazione della competenza esclusiva regionale in materia attribuita dallo statuto di autonomia – Esclusione - Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 11, comma 8.
- Statuto speciale Regione Siciliana, art. 14, lett. g); d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878.



**Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Piano nazionale di edilizia abitativa (Piano Casa) – Attuazione del Piano con le modalità proprie delle infrastrutture strategiche, alternative rispetto agli accordi di programma, per i quali è richiesta la garanzia dell'intesa con la Conferenza unificata - Violazione del principio di leale collaborazione – Illegittimità costituzionale.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 11, comma 9.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

**Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Piano nazionale di edilizia abitativa (Piano Casa) – Prevista dichiarazione di interesse strategico nazionale dei programmi integrati di promozione edilizia residenziale e di riqualificazione urbana - Ricorso delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana, Puglia e Campania – Asserita violazione delle attribuzioni legislative e amministrativa regionali – Esclusione - Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 11, comma 11.
- Costituzione, artt. 2, 3, 14, 114, 117, 118, 119 e 120.

**Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Piano nazionale di edilizia abitativa (Piano Casa) – Istituzione di un Fondo statale nel quale confluiscono risorse finanziarie stanziare per sostenere gli interventi in materia di edilizia residenziale pubblica ma non iscritte nei bilanci regionali e non impegnate - Ricorso delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana, Puglia, Campania e Sicilia – Asserita violazione delle competenze legislative e amministrativa delle Regioni con compressione dell'autonomia finanziaria regionali - Esclusione – Non fondatezza delle questioni.**

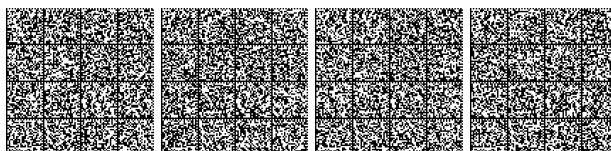
- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 11, comma 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 14, 114, 117, 118, 119 e 120; statuto speciale Regione Siciliana, art. 14, lett. g); d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878.

**Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica – Promozione, da parte del Ministro delle infrastrutture e di quello dei rapporti con le Regioni, in sede di Conferenza unificata, della conclusione di accordi con Regioni ed enti locali aventi ad oggetto la semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli IACP - Ricorso delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana, Puglia, Campania, Sicilia e Valle d'Aosta – Asserita violazione delle competenze legislative e amministrative regionali in materia di edilizia residenziale pubblica, con compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni – Esclusione – Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 13, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 14, 114, 117, 118, 119, 120 e 136; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale Regione Siciliana, art. 14, lett. g); d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878.

**Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica – Imposizione di appositi criteri per la conclusione degli accordi in materia di semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli IACP – Violazione della competenza residuale regionale in materia di edilizia residenziale pubblica – Illegittimità costituzionale.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 13, comma 2.
- Costituzione, art. 117, quarto comma.



**Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica – Facoltà per le amministrazioni regionali e locali di stipulare convenzioni con società di settore per lo svolgimento delle attività strumentali alla vendita dei singoli beni immobili – Violazione della competenza residuale regionale in materia di edilizia residenziale pubblica – Illegittimità costituzionale.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 13, comma 3.
- Costituzione, art. 117, quarto comma.

**Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica – Accesso a finanziamenti agevolati per sostenere le spese connesse all’acquisto della prima casa a favore delle giovani coppie - Ricorso delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana, Puglia, Campania e Sicilia – Sopravvenuta modifica della disposizione denunciata con mantenimento del medesimo contenuto precettivo – Trasferimento delle questioni sul nuovo testo della disposizione impugnata.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 13, comma 3-*bis*.
- Costituzione, artt. 2, 3, 14, 114, 117, 118, 119, e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale Regione Siciliana, art. 14, lett. g); d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878.

**Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica – Accesso a finanziamenti agevolati per l’acquisto della prima casa a favore delle giovani coppie – Disciplina dei criteri di accesso al Fondo con decreto del Ministro della gioventù, di concerto con i ministri dell’economia e delle infrastrutture, d’intesa con la Conferenza unificata - Ricorso delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana, Campania e Sicilia – Asserita violazione delle competenze legislativa e amministrativa delle Regioni, con compressione dell’autonomia finanziaria regionale – Esclusione – Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 13, comma 3-*bis*, modificato dall’art. 2, comma 39, lett. a), e b), della legge 23 dicembre 2009, n. 191.
- Costituzione, artt. 2, 3, 14, 114, 117, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale Regione Siciliana, art. 14, lett. g); d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878.

**Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica – Cessione in proprietà agli aventi diritto degli alloggi realizzati per accogliere famiglie allocate in abitazioni malsane (legge n. 640 del 1954), trasferiti in gestione agli IACP – Violazione della competenza residuale regionale in materia di gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica - Illegittimità costituzionale.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 11, comma 13, comma 3-*ter*.
- Costituzione, art. 117, quarto comma.



**Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica – Istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, di un Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio – Ricorso delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana, Puglia, Campania e Sicilia - Ritenuta violazione delle competenze legislative e amministrative regionali in materia di servizi sociali, con compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni - Riconducibilità della disposizione denunciata alla materia di competenza esclusiva statale «tutela dell'ambiente» – Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 11, comma 13, comma 3-*quater*).
- Costituzione, artt. 2, 3, 14, 114, 117, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale Regione Siciliana, art. 14, lett. g); d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878. ....

Pag. 58

N. 122. Sentenza 22 - 26 marzo 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Amministrazione pubblica - Norme della Regione Piemonte - Informatica - Cessione di software libero - Prevista inapplicabilità delle disposizioni penali di cui all'art. 171-bis della legge n. 633 del 1941 - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 9, art. 1, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l).

**Amministrazione pubblica - Norme della Regione Piemonte - Informatica - Diritto per chiunque di sviluppare, pubblicare e utilizzare un software originale compatibile con gli standard di comunicazione e formati di salvataggio di un altro software, anche proprietario - Deroga alla disciplina statale del diritto d'autore sui programmi per elaboratori, adottata in attuazione della normativa comunitaria - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.**

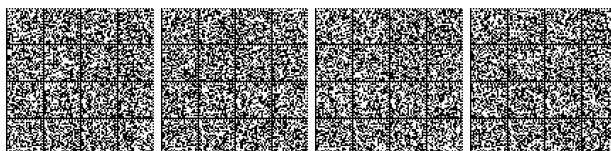
- Legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 9, art. 1, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); legge 22 aprile 1941, n. 633, artt. 64-*bis* e seguenti; direttiva 91/250/CE del 14 maggio 1991.

**Amministrazione pubblica - Norme della Regione Piemonte - Informatica - Utilizzazione, da parte della Regione, di programmi per elaboratore elettronico dei quali detiene il codice sorgente, con possibilità di apportare le modifiche necessarie alle proprie esigenze - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 9, art. 6, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); legge 22 aprile 1941, n. 633.

**Amministrazione pubblica - Norme della Regione Piemonte - Informatica - Utilizzazione da parte della Regione di software a codice sorgente aperto per la diffusione di documenti soggetti all'obbligo di pubblicità, per garantire il diritto di accesso ai documenti amministrativi e per il trattamento di dati personali o relativi alla pubblica sicurezza - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Esclusione - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 9, artt. 4, comma 1, 5, comma 1, e 6, commi 1 e 2.
- Costituzione art. 117, secondo comma, lett. e).



**Amministrazione pubblica - Norme della Regione Piemonte - Informatica - Ricorso del Governo - Richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'intera legge regionale - Reiezione.**

- Legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 9.
- Costituzione, art. 127..... Pag. 94

n. 123. Sentenza 22 - 26 marzo 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impresa e imprenditore - Norme della Regione Campania - Azioni di sostegno volte a favorire il rientro di risorse umane qualificate sul territorio regionale - Possibilità di agevolazione, con lo strumento del credito di imposta, per le assunzioni di persone in possesso, tra l'altro, di residenza anagrafica in Regione Campania per almeno dieci anni e di diploma di laurea in discipline tecnico-scientifiche - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di sistema tributario dello Stato - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.**

- Legge della Regione Campania 19 gennaio 2009, n. 1, art. 12, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); (artt. 3, 117, primo comma, e 120); trattato CE, artt. 12, 39, 87, par. 1, e 88, par. 3; regolamento CEE n. 1612/68 del 15 ottobre 1968, art. 7.

**Impresa e imprenditore - Norme della Regione Campania - Azioni di sostegno volte a favorire il rientro di risorse umane qualificate sul territorio regionale - Fondi stanziati per il credito di imposta regionale per gli investimenti - Destinazione di una quota a favore di imprese il cui capitale sociale sia detenuto, a maggioranza, da persone in possesso, tra l'altro, di residenza storica di almeno dieci anni in Regione Campania e di diploma di laurea in discipline tecnico-scientifiche - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di sistema tributario dello Stato - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.**

- Legge della Regione Campania 19 gennaio 2009, n. 1, art. 12, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); (artt. 3, 117, primo comma, e 120); trattato CE, artt. 43, 87, par. 1, e 88, par. 3.

**Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Piano di rientro dal disavanzo sanitario - Aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e universitarie, policlinici universitari, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, istituti zooprofilattici sperimentali e agenzie sanitarie regionali che hanno stipulato l'accordo di cui all'art. 1, comma 180, della legge finanziaria 2005 per il perseguimento dell'equilibrio economico - Impignorabilità, per la durata dell'accordo, dei beni dei predetti enti - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ogni altra censura.**

- Legge della Regione Campania 19 gennaio 2009, n. 1, art. 25, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); (artt. 97 e 117, primo comma). . . . . Pag. 100



## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 29. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2010 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Sanità pubblica - Norme della Regione Emilia-Romagna - Modifica dell'art. 36 della legge regionale 29 dicembre 2006, n. 20 - Aggiornamento del Prontuario terapeutico regionale - Introduzione di farmaci anche al di fuori delle indicazioni registrate nell'autorizzazione all'immissione in commercio (AIC), quando tale estensione consenta, a parità di efficacia e sicurezza rispetto a farmaci già autorizzati, una significativa riduzione della spesa farmaceutica a carico del Servizio sanitario nazionale e tuteli la libertà di scelta terapeutica da parte dei professionisti del SSN - Lamentata incidenza sui LEA, contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di livelli essenziali di assistenza, o in subordine violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute, disparità di trattamento tra gli assistiti.**

- Legge della Regione Emilia-Romagna 22 dicembre 2009, n. 24, art. 35, che introduce il comma 3-*bis* dell'art. 36 della legge della Regione Emilia-Romagna 29 dicembre 2006, n. 20.
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lett. *m*), e terzo; d.lgs. 24 aprile 2006, n. 219, art. 6; d.l. 21 ottobre 1996, n. 536, convertito dalla legge 23 dicembre 1996, n. 648, art. 1, comma 4; d.l. 17 febbraio 1998, n. 3, convertito dalla legge 8 aprile 1998, n. 4, art. 3, comma 2; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 736, lett. *z*).

**Eguaglianza - Straniero - Norme della Regione Emilia-Romagna - Parità di accesso ai servizi - Riconoscimento a tutti i cittadini di Stati appartenenti alla Unione europea del diritto di accedere alla fruizione dei servizi pubblici e privati in condizioni di parità di trattamento e senza discriminazioni, diretta o indiretta, di razza, sesso, lingua, orientamento sessuale, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali - Lamentata introduzione, per quanto riguarda la fruizione dei servizi privati, di una disciplina incidente sull'autonomia negoziale dei privati - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.**

- Legge della Regione Emilia-Romagna 22 dicembre 2009, n. 24, art. 48, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *l*).

**Eguaglianza - Norme della Regione Emilia-Romagna - Nozioni di discriminazione diretta ed indiretta in relazione alla razza e all'origine etnica, all'occupazione e alle condizioni di lavoro, e alle pari opportunità - Recepimento delle nozioni medesime dalla normativa comunitaria - Lamentato contrasto con la disciplina dello Stato, unico garante su tutto il territorio nazionale di uniformità e parità di trattamento, esorbitanza della Regione dal potere di dare attuazione alle direttive comunitarie esclusivamente nelle materie di propria competenza - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.**

- Legge della Regione Emilia Romagna 22 dicembre 2009, n. 24, art. 48, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lett. *l*), e quinto.



**Famiglia - Norme della Regione Emilia-Romagna - Estensione dei diritti generati dalla legislazione regionale nell'accesso ai servizi, alle azioni e agli interventi, anche a forme di convivenza diverse dalla famiglia, attraverso l'invocazione dell'art. 4 del d.P.R. n. 223/1989 - Lamentata indebita sovrapposizione dei concetti di famiglia anagrafica e di famiglia nucleare - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nelle materie della cittadinanza, stato civile e anagrafi, e dell'ordinamento civile.**

- Legge della Regione Emilia-Romagna 22 dicembre 2009, n. 24, art. 48, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *i*) ed *l*); d.P.R. 30 maggio 1989, n. 223, art. 4; cod. civ., artt. 144 e 146; cod. pen., art. 570; legge 25 ottobre 1977, n. 881; convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 12; dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, art. 16; patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, art. 10.

**Eguaglianza - Norme della Regione Emilia-Romagna - Previsione di azioni positive per il superamento di eventuali condizioni di svantaggio derivanti da pratiche discriminatorie - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.**

- Legge della Regione Emilia-Romagna 22 dicembre 2009, n. 24, art. 48, comma 4.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *l*). . . . .

Pag. 109

N. 30. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 marzo 2010 (della Regione Friuli-Venezia Giulia).

**Finanza regionale - Regione Friuli-Venezia Giulia - Attribuzione delle quote dei proventi erariali spettanti alla Regione - Sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 2009, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, primo periodo, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che limitava, per gli anni 2008 e 2009, l'ammontare annuo delle ritenute sui redditi da pensione percepiti dai soggetti passivi residenti nella Regione, ancorché riscosse fuori del territorio regionale, spettante alla Regione - Disposizione attuativa della sentenza - Previsione di un tavolo paritetico tra Ministero dell'economia e Regione Friuli-Venezia Giulia per determinare l'ammontare delle somme da riconoscere alla Regione, a decorrere dal 1° gennaio 2010, e corresponsione provvisoria di un acconto di 200 milioni di euro - Lamentata decorrenza dal 1° gennaio 2010 anziché dal 1° gennaio 2008 - Lamentata modifica di norme di attuazione dello statuto speciale con legge ordinaria - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria della Regione, violazione del regime delle fonti, violazione del giudicato costituzionale.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 21.
- Costituzione, art. 136; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48, 49 e 65; d.lgs. 31 luglio 2007, n. 137, art. 1, comma 4. . . . .

Pag. 115

N. 31. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 marzo 2010 (della Regione Toscana).

**Finanza regionale - Enti locali - Prevista riduzione del contributo ordinario base spettante agli enti locali a valere sul fondo di cui all'art. 34, comma 1, lett. *a*), d.lgs. n. 504/1992 - Obbligo per i comuni di sopprimere il Difensore civico - Lamentata imposizione, con disciplina di dettaglio, di un obbligo preciso e puntuale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata lesione delle prerogative regionali e degli enti locali nella materia residuale dell'organizzazione e funzionamento degli enti locali.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 186, lett. *a*).
- Costituzione, artt. 114, 117, commi secondo, terzo, quarto e sesto, e 119.



**Finanza regionale - Enti locali - Prevista riduzione del contributo ordinario base spettante agli enti locali a valere sul fondo di cui all'art. 34, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 504/1992 - Obbligo per i comuni di sopprimere i consorzi di funzioni, con conseguente successione ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici ed a ogni altro effetto - Lamentata imposizione, con disciplina di dettaglio, di un obbligo preciso e puntuale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata lesione delle prerogative regionali e degli enti locali nella materia residuale dell'organizzazione e funzionamento degli enti locali.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 186, lett. e).
- Costituzione, artt. 114, 117, commi secondo, terzo, quarto e sesto, e 119.

**Edilizia e urbanistica - Immobili militari che siano oggetto di appositi accordi di programma di valorizzazione con i Comuni nel cui ambito sono ubicati - Previsione che la delibera del consiglio comunale di approvazione del protocollo d'intesa e dell'accordo di programma costituisca autorizzazione alle varianti allo strumento urbanistico generale, per le quali si prescinde dalla verifica di conformità agli atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle province e delle regioni, salva l'ipotesi in cui la variante comporti variazioni volumetriche superiori al 30% dei volumi esistenti - Lamentata introduzione di normativa dettagliata che non lascia spazi d'intervento al legislatore regionale, contrasto con la legislazione regionale che impone la valutazione di conformità con la pianificazione sovraordinata - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del governo del territorio.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 191.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1.

**Ambiente - Risorse assegnate per interventi di risanamento ambientale di cui alla delibera CIPE del 6 novembre 2009 - Destinazione ai piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico individuate dal Ministero dell'ambiente, sentiti le autorità di bacino e il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri - Lamentata esclusione della Regione dal procedimento di individuazione delle situazioni di criticità idrogeologica presenti nel proprio territorio - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del governo del territorio, violazione del principio di leale collaborazione e del principio di sussidiarietà.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 240.
- Costituzione, artt. 114, 117, comma terzo, e 118, primo comma. . . . . Pag. 118

N. 32. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 marzo 2010 (della Regione Liguria).

**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 - Attribuzione della qualifica di «comuni montani» ai comuni in cui almeno il 75 per cento del territorio si trovi al di sopra dei 600 metri sopra il livello del mare - Lamentata soppressione del finanziamento statale alle comunità montane ridondante in lesione delle attribuzioni regionali, mancato coinvolgimento della Regione - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale delle comunità montane, esorbitanza dalla competenza statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, 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 di certezza del diritto, irragionevolezza, violazione del principio di leale collaborazione.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 187.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi terzo e quarto, e 119. . . . . Pag. 124



- n. 43. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 marzo 2010 (della Regione Lazio).

**Elezioni - Elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario - Procedimento elettorale - Interpretazione autentica dell'art. 9, primo comma, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 - Presentazione delle liste alla cancelleria del tribunale - Rispetto del termine orario - Condizione di assolvimento - Presenza nei locali del Tribunale, entro il termine di legge, dei delegati incaricati della presentazione delle liste, muniti della prescritta documentazione, comprovabile con ogni mezzo idoneo - Ritenuta esorbitanza del legislatore statale dalla potestà di stabilire i principi fondamentali nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, ed interferenza nella correlata potestà regionale con l'adozione di norme di dettaglio, innovative e fittiziamente interpretative - Lamentata interferenza con le elezioni regionali già indette, contrasto con la normativa regionale, alterazione della «*par condicio*» tra le diverse liste in conseguenza della riammissione della lista del PDL nel collegio elettorale della Provincia di Roma - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, lesione del principio di ragionevolezza, lesione della funzione giurisdizionale e delle garanzie del giusto processo, lesione del principio dell'uguaglianza del voto, violazione della riserva di legge in senso formale nella materia elettorale, carenza dei presupposti di necessità e di urgenza della decretazione d'urgenza - Istanza cautelare di sospensione delle norme impugnate - Istanza di riduzione dei termini.**

- Decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 48, 72, comma quarto, 77, comma secondo, 102, 104, 111 e 122, primo comma; legge della Regione Lazio 13 gennaio 2005, n. 2.

**Elezioni - Elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario - Procedimento elettorale - Interpretazione autentica dell'art. 9, comma terzo, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 - Regolarità della autenticazione delle firme - Sufficienza che i dati richiesti dall'art. 21, comma 2, ultima parte, del d.P.R. n. 445/2000, siano comunque desumibili in modo univoco da altri elementi presenti nella documentazione prodotta - Esclusione che la regolarità medesima possa essere inficiata dalla presenza di una irregolarità meramente formale quale la mancanza o la non leggibilità del timbro della autorità autenticante, dell'indicazione del luogo di autenticazione, dell'indicazione della qualificazione dell'autorità autenticante, purché autorizzata - Ritenuta esorbitanza del legislatore statale dalla potestà di stabilire i principi fondamentali nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, ed interferenza nella correlata potestà regionale con l'adozione di norme di dettaglio, innovative e fittiziamente interpretative - Lamentata interferenza con le elezioni regionali già indette, contrasto con la normativa regionale, alterazione della «*par condicio*» tra le diverse liste in conseguenza della riammissione della lista del PDL nel collegio elettorale della Provincia di Roma - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, lesione del principio di ragionevolezza, lesione della funzione giurisdizionale e delle garanzie del giusto processo, lesione del principio dell'uguaglianza del voto, violazione della riserva di legge in senso formale nella materia elettorale, carenza dei presupposti di necessità e di urgenza della decretazione d'urgenza - Istanza cautelare di sospensione delle norme impugnate - Istanza di riduzione dei termini.**

- Decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 48, 72, comma quarto, 77, comma secondo, 102, 104, 111 e 122, primo comma; legge della Regione Lazio 13 gennaio 2005, n. 2.



**Elezioni - Elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario - Procedimento elettorale - Interpretazione autentica dell'art. 10, comma quinto, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 - Decisioni di ammissione e di eliminazione di liste di candidati o di singoli candidati da parte dell'Ufficio centrale regionale - Regime delle impugnative - Individuazione dei soggetti legittimati a ricorrere - Ritenuta esorbitanza del legislatore statale dalla potestà di stabilire i principi fondamentali nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, ed interferenza nella correlata potestà regionale con l'adozione di norme di dettaglio, innovative e fittiziamente interpretative - Lamentata interferenza con le elezioni regionali già indette, contrasto con la normativa regionale, alterazione della «*par condicio*» tra le diverse liste in conseguenza della riammissione della lista del PDL nel collegio elettorale della Provincia di Roma - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, lesione del principio di ragionevolezza, lesione della funzione giurisdizionale e delle garanzie del giusto processo, lesione del principio dell'uguaglianza del voto, violazione della riserva di legge in senso formale nella materia elettorale, carenza dei presupposti di necessità e di urgenza della decretazione d'urgenza - Istanza cautelare di sospensione delle norme impugnate - Istanza di riduzione dei termini.**

- Decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, art. 1, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 48, 72, comma quarto, 77, comma secondo, 102, 104, 111 e 122, primo comma; legge della Regione Lazio 13 gennaio 2005, n. 2.

**Elezioni - Elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario - Procedimento elettorale - Interpretazione autentica - Applicazione alle operazioni e ad ogni altra attività relative alle elezioni regionali in corso - Possibilità per i delegati incaricati della presentazione delle liste, che si siano trovati nelle condizioni descritte dal comma 1 dell'art. 1 del decreto impugnato, di presentare le liste dalle ore otto alle ore venti del primo giorno non festivo successivo a quello di entrata in vigore del decreto medesimo - Ritenuta esorbitanza del legislatore statale dalla potestà di stabilire i principi fondamentali nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, ed interferenza nella correlata potestà regionale con l'adozione di norme di dettaglio, innovative, fittiziamente interpretative, eccezionali e derogatorie - Lamentata interferenza con le elezioni regionali già indette, contrasto con la normativa regionale, alterazione della «*par condicio*» tra le diverse liste in conseguenza della riammissione della lista del PDL nel collegio elettorale della Provincia di Roma - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, lesione del principio di ragionevolezza, lesione della funzione giurisdizionale e delle garanzie del giusto processo, lesione del principio dell'uguaglianza del voto, violazione della riserva di legge in senso formale nella materia elettorale, carenza dei presupposti di necessità e di urgenza della decretazione d'urgenza - Istanza cautelare di sospensione delle norme impugnate - Istanza di riduzione dei termini.**

- Decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, art. 1, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 48, 72, comma quarto, 77, comma secondo, 102, 104, 111 e 122, primo comma; legge della Regione Lazio 13 gennaio 2005, n. 2.



**Elezioni - Elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario - Procedimento elettorale - Interpretazione autentica - Consultazioni per il rinnovo degli organi delle Regioni a statuto ordinario fissate per il 28 e 29 marzo 2010 - Prevista affissione del manifesto recante le liste e le candidature ammesse, a cura dei sindaci, non oltre il sesto giorno antecedente la data della votazione - Ritenuta esorbitanza del legislatore statale dalla potestà di stabilire i principi fondamentali nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, ed interferenza nella correlata potestà regionale con l'adozione di norme di dettaglio, innovative, fittiziamente interpretative, eccezionali e derogatorie - Lamentata interferenza con le elezioni regionali già indette, contrasto con la normativa regionale, alterazione della «*par condicio*» tra le diverse liste in conseguenza della riammissione della lista del PDL nel collegio elettorale della Provincia di Roma - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, lesione del principio di ragionevolezza, lesione della funzione giurisdizionale e delle garanzie del giusto processo, lesione del principio dell'uguaglianza del voto, violazione della riserva di legge in senso formale nella materia elettorale, carenza dei presupposti di necessità e di urgenza della decretazione d'urgenza - Istanza cautelare di sospensione delle norme impugnate - Istanza di riduzione dei termini.**

- Decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, art. 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 48, 72, comma quarto, 77, comma secondo, 102, 104, 111 e 122, primo comma; legge della Regione Lazio 13 gennaio 2005, n. 2.....

Pag. 129

- N. 45. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 marzo 2010 (della Regione Piemonte).

**Elezioni - Elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario - Procedimento elettorale - Interpretazione autentica dell'art. 9, comma 1, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 - Presentazione delle liste alla cancelleria del Tribunale - Rispetto del termine orario - Condizione di assolvimento - Presenza nei locali del Tribunale, entro il termine di legge, dei delegati incaricati della presentazione delle liste, muniti della prescritta documentazione, comprovabile con ogni mezzo idoneo - Ritenuta esorbitanza del legislatore statale dalla potestà di stabilire i principi fondamentali nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, ed interferenza nella correlata potestà regionale con l'adozione di norme di dettaglio, innovative e interpretative - Lamentata mancanza di un'espressa «clausola di cedevolezza» di rispetto della divergente normativa regionale, mancanza di coordinamento con le Regioni, uso improprio e irragionevole della decretazione d'urgenza, irragionevole interferenza con le elezioni regionali già indette - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, lesione del principio di ragionevolezza, lesione del principio di leale collaborazione, violazione della riserva di legge in senso formale nella materia elettorale.**

- Decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 5, 70, 72, 76, 77, 114, 117, 120 e 122, primo comma; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5, comma 1; legge della Regione Piemonte 29 luglio 2009, n. 21.



**Elezioni - Elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario - Procedimento elettorale - Interpretazione autentica dell'art. 9, comma 3, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 - Regolarità della autenticazione delle firme - Sufficienza che i dati richiesti dall'art. 21, comma 2, ultima parte, del d.P.R. n. 445/2000, siano comunque desumibili in modo univoco da altri elementi presenti nella documentazione prodotta - Esclusione che la regolarità medesima possa essere inficiata dalla presenza di una irregolarità meramente formale quale la mancanza o la non leggibilità del timbro della autorità autenticante, dell'indicazione del luogo di autenticazione, dell'indicazione della qualificazione dell'autorità autenticante, purché autorizzata - Ritenuta esorbitanza del legislatore statale dalla potestà di stabilire i principi fondamentali nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, ed interferenza nella correlata potestà regionale con l'adozione di norme di dettaglio, innovative e interpretative - Lamentata mancanza di un'espressa «clausola di cedevolezza» di rispetto della divergente normativa regionale, mancanza di coordinamento con le Regioni, uso improprio e irragionevole della decretazione d'urgenza, irragionevole interferenza con le elezioni regionali già indette - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, lesione del principio di ragionevolezza, lesione del principio di leale collaborazione, violazione della riserva di legge in senso formale nella materia elettorale.**

- Decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 5, 70, 72, 76, 77, 114, 117, 120 e 122, primo comma; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5, comma 1; legge della Regione Piemonte 29 luglio 2009, n. 21.

**Elezioni - Elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario - Procedimento elettorale - Interpretazione autentica dell'art. 10, comma 5, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 - Decisioni di ammissione e di eliminazione di liste di candidati o di singoli candidati da parte dell'Ufficio centrale regionale - Regime delle impugnative - Individuazione dei soggetti legittimati a ricorrere - Ritenuta esorbitanza del legislatore statale dalla potestà di stabilire i principi fondamentali nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, ed interferenza nella correlata potestà regionale con l'adozione di norme di dettaglio, innovative e interpretative - Lamentata mancanza di un'espressa «clausola di cedevolezza» di rispetto della divergente normativa regionale, mancanza di coordinamento con le Regioni, uso improprio e irragionevole della decretazione d'urgenza, irragionevole interferenza con le elezioni regionali già indette - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, lesione del principio di ragionevolezza, lesione del principio di leale collaborazione, violazione della riserva di legge in senso formale nella materia elettorale.**

- Decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, art. 1, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 5, 70, 72, 76, 77, 114, 117, 120 e 122, primo comma; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5, comma 1; legge della Regione Piemonte 29 luglio 2009, n. 21.



**Elezioni - Elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario - Procedimento elettorale - Interpretazione autentica - Applicazione alle operazioni e ad ogni altra attività relative alle elezioni regionali in corso - Possibilità per i delegati incaricati della presentazione delle liste, che si siano trovati nelle condizioni descritte dal comma 1 dell'art. 1 del decreto, di presentare le liste dalle ore otto alle ore venti del primo giorno non festivo successivo a quello di entrata in vigore del decreto medesimo - Ritenuta esorbitanza del legislatore statale dalla potestà di stabilire i principi fondamentali nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, ed interferenza nella correlata potestà regionale con l'adozione di norme di dettaglio, innovative, interpretative - Lamentata mancanza di un'espressa «clausola di cedevolezza» di rispetto della divergente normativa regionale, mancanza di coordinamento con le Regioni, uso improprio e irragionevole della decretazione d'urgenza, irragionevole interferenza con le elezioni regionali già indette - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, lesione del principio di ragionevolezza, lesione del principio di leale collaborazione, violazione della riserva di legge in senso formale nella materia elettorale.**

- Decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, art. 1, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 5, 70, 72, 76, 77, 114, 117, 120 e 122, primo comma; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5, comma 1; legge della Regione Piemonte 29 luglio 2009, n. 21.

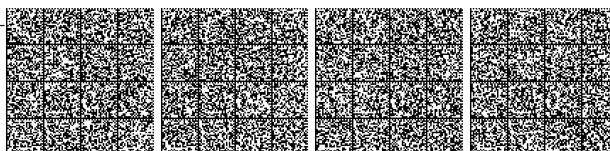
**Elezioni - Elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario - Procedimento elettorale - Interpretazione autentica - Consultazioni per il rinnovo degli organi delle Regioni a statuto ordinario fissate per il 28 e 29 marzo 2010 - Affissione del manifesto recante le liste e le candidature ammesse, a cura dei sindaci, non oltre il sesto giorno antecedente la data della votazione - Ritenuta esorbitanza del legislatore statale dalla potestà di stabilire i principi fondamentali nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, ed interferenza nella correlata potestà regionale con l'adozione di norme di dettaglio, innovative, interpretative - Lamentata mancanza di un'espressa «clausola di cedevolezza» di rispetto della divergente normativa regionale, mancanza di coordinamento con le Regioni, uso improprio e irragionevole della decretazione d'urgenza, irragionevole interferenza con le elezioni regionali già indette - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, lesione del principio di ragionevolezza, lesione del principio di leale collaborazione, violazione della riserva di legge in senso formale nella materia elettorale.**

- Decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, art. 2.
- Costituzione, artt. 3, 5, 70, 72, 76, 77, 114, 117, 120 e 122, primo comma; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5, comma 1; legge della Regione Piemonte 29 luglio 2009, n. 21.....

N. **82.** Ordinanza del Giudice di pace di Pordenone dell'8 ottobre 2009.

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione dei principi di offensività e di proporzionalità - Lesione del principio di irretroattività della legge penale, con riferimento all'ipotesi dell'illecito trattenimento - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza per la mancata previsione di cause di esclusione della configurabilità del reato, a fronte della causa di esclusione del «giustificato motivo» prevista per la fattispecie di maggiore gravità di cui all'art. 14, comma 5-ter del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- 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, 24, 25 e 27.



**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Prevista inapplicabilità dell'art. 162 cod. pen. (oblazione nelle contravvenzioni) - Violazione del principio di uguaglianza.**

- 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, art. 3.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Procedimento - Disciplina - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.**

- 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, art. 97.....

Pag. 144

N. **83.** Ordinanza del Giudice di pace di Pordenone dell'8 ottobre 2009.

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione dei principi di offensività e di proporzionalità - Lesione del principio di irretroattività della legge penale, con riferimento all'ipotesi dell'illecito trattenimento - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza per la mancata previsione di cause di esclusione della configurabilità del reato, a fronte della causa di esclusione del «giustificato motivo» prevista per la fattispecie di maggiore gravità di cui all'art. 14, comma 5-*ter* del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- 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, 24, 25 e 27.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Prevista inapplicabilità dell'art. 162 cod. pen. (oblazione nelle contravvenzioni) - Violazione del principio di uguaglianza.**

- 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, art. 3.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Procedimento - Disciplina - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.**

- 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, art. 97.....

Pag. 149

N. **84.** Ordinanza del Giudice di pace di Pordenone dell'8 ottobre 2009.

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione dei principi di offensività e di proporzionalità - Lesione del principio di irretroattività della legge penale, con riferimento all'ipotesi dell'illecito trattenimento - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza per la mancata previsione di cause di esclusione della configurabilità del reato, a fronte della causa di esclusione del «giustificato motivo» prevista per la fattispecie di maggiore gravità di cui all'art. 14, comma 5-*ter* del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- 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, 24, 25 e 27.



**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Prevista inapplicabilità dell'art. 162 cod. pen. (oblazione nelle contravvenzioni) - Violazione del principio di uguaglianza.**

- 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, art. 3.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Procedimento - Disciplina - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.**

- 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, art. 97.....

Pag. 153

N. **85.** Ordinanza del Giudice di pace di Pordenone dell'8 ottobre 2009.

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione dei principi di offensività e di proporzionalità - Lesione del principio di irretroattività della legge penale, con riferimento all'ipotesi dell'illecito trattenimento - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza per la mancata previsione di cause di esclusione della configurabilità del reato, a fronte della causa di esclusione del «giustificato motivo» prevista per la fattispecie di maggiore gravità di cui all'art. 14, comma 5-*ter* del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- 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, 24, 25 e 27.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Prevista inapplicabilità dell'art. 162 cod. pen. (oblazione nelle contravvenzioni) - Violazione del principio di uguaglianza.**

- 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, art. 3.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Procedimento - Disciplina - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.**

- 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, art. 97.....

Pag. 158

N. **86.** Ordinanza del Giudice di pace di Pordenone dell'8 ottobre 2009.

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione dei principi di offensività e di proporzionalità - Lesione del principio di irretroattività della legge penale, con riferimento all'ipotesi dell'illecito trattenimento - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza per la mancata previsione di cause di esclusione della configurabilità del reato, a fronte della causa di esclusione del «giustificato motivo» prevista per la fattispecie di maggiore gravità di cui all'art. 14, comma 5-*ter* del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- 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, 24, 25 e 27.



**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Prevista inapplicabilità dell'art. 162 cod. pen. (oblazione nelle contravvenzioni) - Violazione del principio di uguaglianza.**

- 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, art. 3.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Procedimento - Disciplina - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.**

- 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, art. 97.....

Pag. 162

N. 87. Ordinanza del Giudice di pace di Pordenone dell'8 ottobre 2009.

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione dei principi di offensività e di proporzionalità - Lesione del principio di irretroattività della legge penale, con riferimento all'ipotesi dell'illecito trattenimento - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza per la mancata previsione di cause di esclusione della configurabilità del reato, a fronte della causa di esclusione del «giustificato motivo» prevista per la fattispecie di maggiore gravità di cui all'art. 14, comma 5-*ter* del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- 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, 24, 25 e 27.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Prevista inapplicabilità dell'art. 162 cod. pen. (oblazione nelle contravvenzioni) - Violazione del principio di uguaglianza.**

- 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, art. 3.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Procedimento - Disciplina - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.**

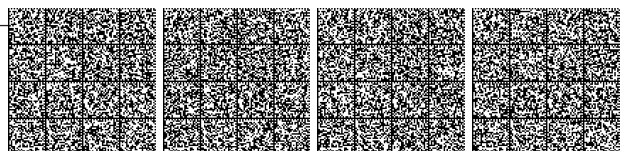
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, art. 97.....

Pag. 167

N. 88. Ordinanza del Giudice di pace di Pordenone dell'8 ottobre 2009.

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione dei principi di offensività e di proporzionalità - Lesione del principio di irretroattività della legge penale, con riferimento all'ipotesi dell'illecito trattenimento - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza per la mancata previsione di cause di esclusione della configurabilità del reato, a fronte della causa di esclusione del «giustificato motivo» prevista per la fattispecie di maggiore gravità di cui all'art. 14, comma 5-*ter* del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- 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, 24, 25 e 27.



- **Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Prevista inapplicabilità dell'art. 162 cod. pen. (oblazione nelle contravvenzioni) - Violazione del principio di uguaglianza.**
- 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, art. 3.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Procedimento - Disciplina - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.**

- 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, art. 97..... Pag. 171

N. 89. Ordinanza del Giudice di pace di Pordenone dell'8 ottobre 2009.

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione dei principi di offensività e di proporzionalità - Lesione del principio di irretroattività della legge penale, con riferimento all'ipotesi dell'illecito trattenimento - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza per la mancata previsione di cause di esclusione della configurabilità del reato, a fronte della causa di esclusione del «giustificato motivo» prevista per la fattispecie di maggiore gravità di cui all'art. 14, comma 5-*ter* del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- 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, 24, 25 e 27.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Prevista inapplicabilità dell'art. 162 cod. pen. (oblazione nelle contravvenzioni) - Violazione del principio di uguaglianza.**

- 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, art. 3.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Procedimento - Disciplina - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.**

- 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, art. 97..... Pag. 176



N. 90. Ordinanza del Giudice di pace di Pordenone dell'8 ottobre 2009.

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione dei principi di offensività e di proporzionalità - Lesione del principio di irretroattività della legge penale, con riferimento all'ipotesi dell'illecito trattenimento - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza per la mancata previsione di cause di esclusione della configurabilità del reato, a fronte della causa di esclusione del «giustificato motivo» prevista per la fattispecie di maggiore gravità di cui all'art. 14, comma 5-ter del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- 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, 24, 25 e 27. **Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Prevista inapplicabilità dell'art. 162 cod. pen. (oblazione nelle contravvenzioni) - Violazione del principio di uguaglianza.**
- 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, art. 3.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Procedimento - Disciplina - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.**

- 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, art. 97..... Pag. 181

N. 91. Ordinanza del Giudice di pace di Pordenone dell'8 ottobre 2009.

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione dei principi di offensività e di proporzionalità - Lesione del principio di irretroattività della legge penale, con riferimento all'ipotesi dell'illecito trattenimento - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza per la mancata previsione di cause di esclusione della configurabilità del reato, a fronte della causa di esclusione del «giustificato motivo» prevista per la fattispecie di maggiore gravità di cui all'art. 14, comma 5-ter del d.lgs. n. 286 del 1998.**

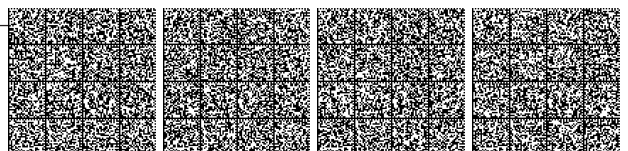
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25 e 27.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Prevista inapplicabilità dell'art. 162 cod. pen. (oblazione nelle contravvenzioni) - Violazione del principio di uguaglianza.**

- 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, art. 3.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Procedimento - Disciplina - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.**

- 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, art. 97..... Pag. 185



N. 92. Ordinanza del Giudice di pace di Pordenone dell'8 ottobre 2009.

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione dei principi di offensività e di proporzionalità - Lesione del principio di irretroattività della legge penale, con riferimento all'ipotesi dell'illecito trattenimento - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza per la mancata previsione di cause di esclusione della configurabilità del reato, a fronte della causa di esclusione del «giustificato motivo» prevista per la fattispecie di maggiore gravità di cui all'art. 14, comma 5-ter del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- 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, 24, 25 e 27.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Prevista inapplicabilità dell'art. 162 cod. pen. (oblazione nelle contravvenzioni) - Violazione del principio di uguaglianza.**

- 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, art. 3.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Procedimento - Disciplina - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.**

- 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, art. 97..... Pag. 190

N. 93. Ordinanza del Giudice di pace di Pordenone dell'8 ottobre 2009.

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione dei principi di offensività e di proporzionalità - Lesione del principio di irretroattività della legge penale, con riferimento all'ipotesi dell'illecito trattenimento - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza per la mancata previsione di cause di esclusione della configurabilità del reato, a fronte della causa di esclusione del «giustificato motivo» prevista per la fattispecie di maggiore gravità di cui all'art. 14, comma 5-ter del d.lgs. n. 286 del 1998.**

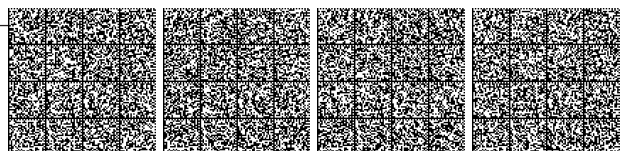
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25 e 27.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Prevista inapplicabilità dell'art. 162 cod. pen. (oblazione nelle contravvenzioni) - Violazione del principio di uguaglianza.**

- 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, art. 3.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Procedimento - Disciplina - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.**

- 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, art. 97..... Pag. 195



N. 94. Ordinanza del Giudice di pace di Pordenone dell'8 ottobre 2009.

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione dei principi di offensività e di proporzionalità - Lesione del principio di irretroattività della legge penale, con riferimento all'ipotesi dell'illecito trattenimento - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza per la mancata previsione di cause di esclusione della configurabilità del reato, a fronte della causa di esclusione del «giustificato motivo» prevista per la fattispecie di maggiore gravità di cui all'art. 14, comma 5-ter del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- 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, 24, 25 e 27.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Prevista inapplicabilità dell'art. 162 cod. pen. (oblazione nelle contravvenzioni) - Violazione del principio di uguaglianza.**

- 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, art. 3.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Procedimento - Disciplina - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.**

- 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, art. 97.....

Pag. 199



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 113

*Sentenza 22 - 25 marzo 2010*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Parlamento - Intercettazioni «casuali» di conversazioni o comunicazioni di un membro del Parlamento - Utilizzazione in procedimento penale nei confronti dello stesso parlamentare interessato subordinata all'autorizzazione della Camera di appartenenza - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di rilevanza o per il carattere ipotetico del quesito - Reiezione.**

- Legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 6, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 112.

**Parlamento - Intercettazioni «casuali» di conversazioni o comunicazioni di un membro del Parlamento - Utilizzazione in procedimento penale nei confronti dello stesso parlamentare interessato subordinata all'autorizzazione della Camera di appartenenza - Eccezione di inammissibilità della questione per formulazione incerta e contraddittoria del quesito - Reiezione.**

- Legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 6, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 112.

**Parlamento - Intercettazioni «casuali» di conversazioni o comunicazioni di un membro del Parlamento - Utilizzazione in procedimento penale nei confronti dello stesso parlamentare interessato subordinata all'autorizzazione della Camera di appartenenza - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla generalità dei cittadini, nonché asserita lesione del diritto di difesa della persona offesa e del principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale - Carente descrizione della fattispecie e difetto di motivazione sulla rilevanza - Inammissibilità della questione.**

- Legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 6, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 112.

## 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 Mari NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), promosso dal Tribunale di Roma - Collegio per i reati ministeriali nel procedimento penale a carico di A.P.S. ed altri con ordinanza del 27 febbraio 2009, iscritta al n. 152 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.



Visto l'atto di costituzione di A.P.S. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 15 dicembre 2009 il giudice relatore Giuseppe Frigo;

Uditi l'avvocato Paola Balducci per A.P.S. e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ordinanza del 27 febbraio 2009, il Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 112 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), «nella parte in cui prevede l'obbligo per il giudice per le indagini preliminari di richiedere alla Camera di appartenenza l'autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni di conversazioni o di comunicazioni cui ha preso parte un membro del Parlamento».

Il Collegio rimettente riferisce, in punto di fatto, che, a seguito delle intercettazioni telefoniche ed ambientali disposte nell'ambito di una «complessa attività investigativa» svolta dalla Procura della Repubblica di Potenza nei confronti di due imprenditori, sarebbero emersi plurimi episodi di corruzione da parte di uno degli indagati nei confronti di un membro della Camera dei deputati, all'epoca Ministro dell'ambiente, con il coinvolgimento — «sia pure in misura minore» — anche di un senatore.

Ai sensi dell'art. 6 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 (Modifiche agli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione), gli atti erano stati quindi trasmessi al Collegio rimettente, il quale — espletati alcuni atti di indagine — aveva tenuto l'udienza camerale prevista dall'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, con riferimento alle disposizioni dell'art. 268, comma 6, cod. proc. pen. (cosiddetta udienza stralcio, per la selezione, secondo le indicazioni fornite dalle parti, delle conversazioni intercettate da utilizzare, previa loro formale trascrizione in contraddittorio).

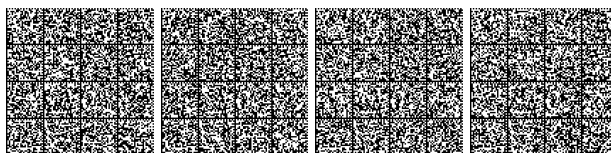
In base al citato art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, ove il giudice per le indagini preliminari ritenga necessario utilizzare le intercettazioni di conversazioni o comunicazioni alle quali hanno preso parte membri del Parlamento, effettuate «nel corso di procedimenti riguardanti terzi», «decide con ordinanza e richiede, entro i dieci giorni successivi, l'autorizzazione della Camera alla quale il membro del Parlamento appartiene o apparteneva al momento in cui le conversazioni o le comunicazioni sono state intercettate». Avendo ritenuta necessaria l'utilizzazione della maggior parte delle intercettazioni eseguite — tra cui quelle relative ai due parlamentari — il Collegio rimettente dovrebbe, dunque, richiedere alle Camere di appartenenza la relativa autorizzazione.

Il Collegio dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale della previsione di tale obbligo sotto plurimi profili.

Quanto alla propria legittimazione a sollevare la questione, il rimettente rileva che — come riconosciuto dalla giurisprudenza tanto costituzionale che di legittimità — il collegio per i reati ministeriali cumula, nei procedimenti di sua competenza, le funzioni di pubblico ministero e di giudice per le indagini preliminari; mentre è la stessa norma censurata a prevedere che l'autorizzazione in discorso debba essere richiesta dal giudice per le indagini preliminari, confermando così che, in tale veste, il collegio per i reati ministeriali opera nell'esercizio di funzioni giurisdizionali.

Ciò premesso, il rimettente ricorda come la Corte costituzionale, con la sentenza n. 390 del 2007, abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 2, 5 e 6, della legge n. 140 del 2003, nella parte in cui stabiliva che, in caso di diniego dell'autorizzazione da parte della Camera, la documentazione delle intercettazioni «casuali» di conversazioni o comunicazioni di membri del Parlamento dovesse essere immediatamente distrutta e fosse comunque inutilizzabile anche nei confronti di soggetti diversi dal parlamentare.

Chiarendo i rapporti tra le ipotesi regolate dagli artt. 4 e 6 della legge n. 140 del 2003, la citata sentenza ha rilevato che la prima delle due disposizioni, nel richiedere l'autorizzazione preventiva della Camera per l'esecuzione delle intercettazioni nei confronti di membri del Parlamento, si riferisce alle intercettazioni sia «dirette» che «indirette»: tanto, cioè, alle intercettazioni effettuate su utenze o in luoghi riferibili ad un parlamentare, quanto a quelle che, pur operate su utenze o in luoghi nella disponibilità di terzi, mirano comunque a captare le comunicazioni del soggetto politico. Di contro, come si desume dalla clausola di riserva iniziale («fuori delle ipotesi previste dall'art. 4»), l'art. 6, nel prevedere un'autorizzazione successiva per l'utilizzazione delle intercettazioni, ha di mira le intercettazioni «casuali» o «fortuite»: ossia le captazioni avvenute occasionalmente nel corso di intercettazioni che hanno come destinataria una terza persona.



Sempre in base alla sentenza n. 390 del 2007, tale seconda disposizione, a differenza della prima, non trova copertura nell'art. 68, terzo comma, Cost., il quale — richiedendo l'autorizzazione della Camera per «sottoporre» i membri del Parlamento ad intercettazioni — ha riguardo al solo assenso preventivo, e non anche ad un controllo a posteriori sull'utilizzazione di un'intercettazione già eseguita. Nel sistema costituzionale, inoltre, le norme che prevedono immunità o prerogative a tutela della funzione parlamentare, in deroga al principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione, vanno interpretate nel senso più aderente al testo normativo, non essendone consentita, per il loro carattere eccezionale, l'estensione a casi non espressamente regolati.

Escluso, dunque, che la norma impugnata sia costituzionalmente imposta, essa non potrebbe considerarsi neppure — secondo il Collegio rimettente — costituzionalmente consentita.

Come emergerebbe anche dal riferimento alla «tutela della riservatezza», presente nel comma 1 dello stesso art. 6, detta disposizione sarebbe infatti volta a salvaguardare la riservatezza del parlamentare, ponendolo al riparo dalla «disinvolta diffusione, anche a mezzo della stampa, dei contenuti dei colloqui intercettati».

Ad avviso del giudice *a quo*, tuttavia, la riservatezza del parlamentare non potrebbe ricevere una tutela rafforzata rispetto a quella di cui gode la generalità dei cittadini: giacché, al contrario, il rappresentante del popolo dovrebbe ritenersi semmai maggiormente esposto a limitazioni della propria sfera privata, per consentire un più penetrante controllo da parte dell'opinione pubblica. Ma anche a non voler aderire a tale tesi, la protezione della riservatezza dell'uomo politico non potrebbe comunque eccedere quella degli altri consociati, posto che, per un verso — secondo quanto affermato anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 17 luglio 2003, nella causa Craxi contro Italia) — l'uomo politico ha i medesimi diritti connessi alla privacy di ogni altro soggetto, quanto ai fatti estranei all'esercizio delle sue funzioni; e, per altro verso — come rimarcato dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 390 del 2007 — il fenomeno patologico della diffusione sulla stampa del contenuto delle intercettazioni incide, di per sé, sulla generalità dei cittadini.

In conclusione, quindi, la norma censurata introdurrebbe una garanzia non solo non prevista dall'art. 68, terzo comma, Cost., ma anche ingiustificata rispetto al trattamento riservato alla generalità dei consociati e, come tale, lesiva del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.).

La protezione accordata alla riservatezza del parlamentare sarebbe, inoltre, di tale ampiezza da travolgere ogni interesse contrario, giungendo ad eliminare dal panorama processuale, tramite la sanzione di inutilizzabilità, una prova legittimamente formata e spesso decisiva: donde una concorrente lesione tanto del diritto di difesa della persona offesa (art. 24 Cost.), quanto del principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale (art. 112 Cost.), stante il possibile pregiudizio all'interesse pubblico all'accertamento di gravi delitti.

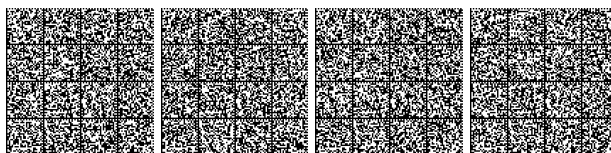
La questione risulterebbe, altresì, rilevante, trattandosi, nella specie, di intercettazioni «casuali», e non già «indirette». Il procedimento *a quo* era stato, infatti, originariamente instaurato nei confronti di un imprenditore lucano e solo all'esito delle prime indagini esteso ad altro imprenditore; indi, dalle intercettazioni disposte sulle utenze in uso al secondo era emerso — in modo del tutto fortuito — il coinvolgimento dei due parlamentari.

2. — Nel giudizio di costituzionalità è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o manifestamente infondata.

Ad avviso della difesa erariale, la questione sarebbe inammissibile — almeno per quanto attiene alle censure relative agli artt. 3 e 112 Cost. — in quanto formulata in modo contraddittorio e in termini ipotetici, dando, cioè, per scontato che le intercettazioni in esame forniscano contributi probatori decisivi e che l'autorizzazione alla loro utilizzazione venga negata dalla Camera: il che, al contrario, non sarebbe affatto certo.

In ogni caso, la sentenza n. 390 del 2007 non avrebbe affatto indirizzato la risoluzione del dubbio di costituzionalità nella direzione indicata dal rimettente. Con essa, infatti, la Corte costituzionale ha evidenziato che solo «di regola» l'intercettazione fortuita non incide sul bene tutelato dall'art. 68, terzo comma, Cost. (l'indipendenza del potere legislativo da quello giudiziario), lasciando così intendere che detta incidenza non può essere pregiudizialmente esclusa. Né, d'altra parte, potrebbe trascurarsi la circostanza che la distinzione — pure teoricamente chiarissima — tra intercettazioni «indirette» e «fortuite», tracciata dalla citata pronuncia, abbia, in concreto, confini estremamente labili.

Alla stregua di ciò, anche a ritenere che il vaglio successivo delle Camere sulle intercettazioni «occasional» non sia costituzionalmente imposto, esso sarebbe comunque costituzionalmente consentito, ed anzi perfettamente coerente con il dettato ed i fini della norma costituzionale. Nessuna lesione risulterebbe pertanto ravvisabile, né in rapporto all'art. 3 Cost. — essendo la diversità di regime rispetto al comune cittadino giustificata dalle particolari esigenze di tutela, non tanto del parlamentare, quanto del potere legislativo — né in riferimento agli artt. 24 e 112 Cost.



3. — Si è costituito, altresì, A. P. S., persona sottoposta alle indagini nel procedimento *a quo*, eccependo l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, in quanto sollevata dal rimettente prima di aver richiesto alle Camere l'autorizzazione all'utilizzazione delle intercettazioni, e dunque quando è ancora incerto il relativo diniego, dal quale soltanto scaturirebbe la preclusione all'impiego delle intercettazioni stesse.

### *Considerato in diritto*

1. — Il Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma dubita, in riferimento agli artt. 3, 24 e 112 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), nella parte in cui richiede l'autorizzazione della Camera di appartenenza ai fini dell'utilizzazione delle intercettazioni «casuali» di conversazioni o comunicazioni di un membro del Parlamento, anche quando si tratti di utilizzazione nei confronti dello stesso parlamentare interessato (l'incostituzionalità con riguardo all'utilizzazione nei confronti di terzi essendo già stata dichiarata con la sentenza n. 390 del 2007).

A parere del rimettente, la norma censurata introdurrebbe una garanzia a tutela della riservatezza dei parlamentari non solo non prevista dall'art. 68, terzo comma, Cost. — conformemente a quanto già affermato dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 390 del 2007 — ma anche ingiustificata rispetto al trattamento riservato alla generalità dei cittadini e, come tale, lesiva del principio di eguaglianza. Anche a non aderire alla tesi secondo cui il rappresentante del popolo sarebbe da considerare maggiormente esposto a limitazioni della riservatezza, per garantire un più penetrante controllo dell'opinione pubblica, risulterebbe infatti dirimente la considerazione che il fenomeno patologico che la norma mira a contrastare — ossia la «disinvolta diffusione, anche a mezzo della stampa, dei contenuti dei colloqui intercettati» — coinvolge, allo stesso modo, tutti i consociati.

La protezione accordata alla riservatezza del parlamentare sarebbe, inoltre, di tale ampiezza da travolgere ogni interesse contrario, comportando l'eliminazione dal panorama processuale, tramite la sanzione di inutilizzabilità, di una prova legittimamente formata e spesso decisiva. Di qui una concomitante lesione tanto del diritto di difesa della persona offesa (art. 24 Cost.), quanto del principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale (art. 112 Cost.), a causa del possibile pregiudizio all'interesse pubblico all'accertamento di gravi delitti.

2. — Le eccezioni di inammissibilità della questione formulate dall'Avvocatura generale dello Stato e dalla parte privata non sono fondate.

Quanto, infatti, all'eccepita inammissibilità per difetto di rilevanza o per carattere ipotetico del quesito, occorre osservare che — a differenza che nel caso esaminato da questa Corte nella sentenza n. 390 del 2007 — il Collegio rimettente non si duole della disciplina degli effetti del diniego di autorizzazione, ma della stessa previsione dell'obbligo di richiederla. Di conseguenza, il rimettente ha correttamente sollevato la questione prima di proporre la richiesta di autorizzazione: iniziativa, questa, che, comportando l'applicazione della norma censurata, avrebbe determinato l'esaurimento del potere decisorio del giudice *a quo* sul punto.

L'ulteriore eccezione dell'Avvocatura dello Stato, inerente alla formulazione «in maniera incerta» e «contraddittoria» del quesito, risulta sostanzialmente immotivata, e comunque priva di riscontro nel tessuto argomentativo dell'ordinanza di rimessione.

3. — La questione è, nondimeno, inammissibile per una diversa ragione.

3.1. — In via preliminare, va osservato che il Collegio rimettente non prende affatto in considerazione la circostanza che, nei procedimenti per i reati ministeriali indicati all'art. 96 Cost. (quale è quello devoluto nella specie al Collegio medesimo), l'autorizzazione parlamentare (preventiva) all'esecuzione delle «intercettazioni telefoniche» — non solo nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri, ma anche degli «altri inquisiti» che siano membri del Parlamento — è autonomamente prevista da una norma costituzionale distinta dall'art. 68, terzo comma, Cost. (l'art. 10, comma 1, della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1).

3.2. — Peraltro, anche a voler ritenere che tale circostanza non escluda — allorché il Ministro abbia la qualità di membro del Parlamento e, in ogni caso, rispetto al parlamentare coindagato nel reato ministeriale — l'operatività della distinta guarentigia (autorizzazione «postuma») prevista dall'art. 6 della legge n. 140 del 2003 con riguardo alle intercettazioni «casuali», la rilevanza della questione resta comunque subordinata alla effettiva possibilità di qualificare come tali le captazioni foniche di cui si discute nel procedimento *a quo*.

Come chiarito, infatti, da questa Corte con la sentenza n. 390 del 2007, la disciplina dell'autorizzazione preventiva, delineata dall'art. 4 della legge n. 140 del 2003 in attuazione dell'art. 68, terzo comma, Cost. (ma il discorso è



riferibile, *mutatis mutandis*, anche all'art. 10, comma 1, della legge cost. n. 1 del 1989, caratterizzato da analoga formulazione), deve trovare applicazione «tutte le volte in cui il parlamentare sia individuato in anticipo quale destinatario dell'attività di captazione»: dunque, non soltanto quando siano sottoposti ad intercettazione utenze o luoghi appartenenti al soggetto politico o nella sua disponibilità (intercettazioni «dirette»), ma anche quando lo siano utenze o luoghi di soggetti diversi, che possono tuttavia «presumersi frequentati dal parlamentare» (intercettazioni «indirette»). In altre parole, ciò che conta «non è la titolarità o la disponibilità dell'utenza captata, ma la direzione dell'atto di indagine»: «se quest'ultimo è volto, in concreto, ad accedere nella sfera delle comunicazioni del parlamentare, l'intercettazione non autorizzata è illegittima, a prescindere dal fatto che il procedimento riguardi terzi o che le utenze sottoposte a controllo appartengano a terzi».

La disciplina dell'autorizzazione successiva, prevista dall'impugnato art. 6, si riferisce, per converso, unicamente alle intercettazioni «casuali» (o «fortuite»): rispetto alle quali, cioè — «proprio per il carattere impreveduto dell'interlocuzione del parlamentare» — «l'autorità giudiziaria non potrebbe, neanche volendo, munirsi preventivamente del placet della Camera di appartenenza» (sentenza n. 390 del 2007).

3.3. — Il giudice *a quo* asserisce, in effetti, che nel caso di specie si sarebbe al cospetto di intercettazioni «casuali»: ma lo fa muovendo da una non condivisibile interpretazione di tale concetto.

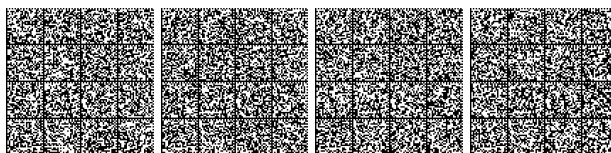
Il Collegio rimettente mostra, cioè, di ritenere che l'originaria assenza dell'intento di captare le conversazioni di un parlamentare, in sede di sottoposizione a controllo di una determinata utenza nella disponibilità di terzi, valga a qualificare indefinitamente come «casuali» le intercettazioni di comunicazioni del membro del Parlamento operate su detta utenza (se non, addirittura, più ampiamente, nell'ambito di quel procedimento su utenze non del parlamentare, quali che siano). Il giudice *a quo* desume, infatti, la natura «casuale», e non «indiretta», delle intercettazioni in questione dalla circostanza che il procedimento *a quo* ha tratto origine da una «complessa attività investigativa», avente come originario obiettivo un imprenditore lucano e poi estesa ad altro imprenditore; attività investigativa nel cui ambito erano state disposte intercettazioni telefoniche e ambientali, dalle quali soltanto sarebbe emerso il «coinvolgimento» dei due parlamentari — e soprattutto dell'allora Ministro dell'ambiente — in tutta una serie di episodi di corruzione a favore del secondo imprenditore, cui il Ministro risultava legato da «rapporti di amicizia e di interessenze illecite».

Da tale narrazione si desume che si tratta di una attività di captazione articolata e prolungata nel tempo: situazione nella quale la verifica dell'«occasionalità» delle intercettazioni deve farsi, di necessità, particolarmente stringente. Ove, infatti, nel corso dell'attività di intercettazione emergano, non soltanto rapporti di interlocuzione abituale tra il soggetto intercettato e il parlamentare, ma anche indizi di reità nei confronti di quest'ultimo, non si può trascurare l'eventualità che intervenga, nell'autorità giudiziaria, un mutamento di obiettivi: nel senso che — in ragione anche dell'obbligo di perseguire gli autori dei reati — le ulteriori intercettazioni potrebbero risultare finalizzate, nelle strategie investigative dell'organo inquirente, a captare non più (soltanto) le comunicazioni del terzo titolare dell'utenza, ma (anche) quelle del suo interlocutore parlamentare, per accertarne le responsabilità penali. Quando ciò accadesse, ogni «casualità» verrebbe evidentemente meno: le successive captazioni delle comunicazioni del membro del Parlamento, lungi dal restare fortuite, diventerebbero «mirate» (e, con ciò, «indirette»), esigendo quindi l'autorizzazione preventiva della Camera, ai sensi dell'art. 4.

Di tale problema — verificare, cioè, se (ed eventualmente quando), nel caso di specie, i parlamentari interessati possano essere divenuti bersaglio indiretto delle attività di intercettazione — il giudice rimettente non si fa, per contro, carico: profilo per il quale la motivazione sulla rilevanza della questione e la descrizione della fattispecie concreta si presentano inadeguate.

3.4. — Non giova, al riguardo, obiettare che — ove pure, dopo la «comparsa» dei parlamentari, l'autorità giudiziaria abbia inteso proseguire le intercettazioni (anche) al fine di captare indirettamente le loro comunicazioni — la prima o le prime fra le intercettazioni delle conversazioni dei soggetti politici resterebbero comunque «casuali», onde, in relazione a esse, la questione risulterebbe in ogni caso rilevante.

Da un lato, infatti, una drastica riduzione del numero delle intercettazioni ricadenti nel regime dell'art. 6 — per essere tutte le altre radicalmente inutilizzabili, per il mancato rispetto dell'art. 4 — imporrebbe al rimettente di rivedere l'apprezzamento circa l'effettiva necessità di utilizzare le intercettazioni in discorso nell'ambito del procedimento principale: necessità che, ai sensi dello stesso art. 6, costituisce il presupposto affinché insorga l'obbligo di richiedere l'autorizzazione ivi prevista. Né varrebbe osservare, in contrario, che se una tale necessità è già stata affermata dal rimettente per l'insieme delle intercettazioni, lo è stata anche per le singole unità che lo compongono (ivi comprese, dunque, la prima o le prime, sul piano cronologico). Un conto, infatti, è che si discuta di un complesso di intercettazioni, che si «cementano» tra loro fornendo un complessivo quadro indiziario; altra cosa è che il problema riguardi pochissime, o addirittura una singola intercettazione fra le tante, la quale, isolatamente considerata, potrebbe risultare carente dei connotati che valgono a costituire la necessità di utilizzazione, in rapporto allo specifico provvedimento che il giudice *a quo* è chiamato ad adottare.



Al di là di ciò, peraltro, e ancora più a monte, il Collegio rimettente non afferma neppure, in modo espresso ed inequivoco, che il «coinvolgimento» dei parlamentari sia emerso, per la prima volta, a seguito della diretta e personale interlocuzione dei parlamentari medesimi con uno dei soggetti sottoposti a intercettazione — interlocuzione necessaria affinché divenga operante il regime della legge n. 140 del 2003 (sentenza n. 163 del 2005) — e non, piuttosto, a seguito del semplice riferimento ai parlamentari fatto dai soggetti intercettati nel corso di colloqui, eventualmente anche precedenti, con terzi. Di conseguenza, sulla base di quanto si riferisce nell'ordinanza di rimessione, non è neppure certo che vi sia anche una sola intercettazione dei parlamentari qualificabile realmente come «casuale».

4. — Alla luce delle considerazioni che precedono, la questione va dichiarata inammissibile per carenza di descrizione della fattispecie e, quindi, per difetto di motivazione sulla rilevanza.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 112 della Costituzione, dal Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2010.

*Il Presidente:* AMIRANTE

*Il redattore:* FRIGO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 25 marzo 2010.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

10C0292

N. 114

*Sentenza 22 - 25 marzo 2010*

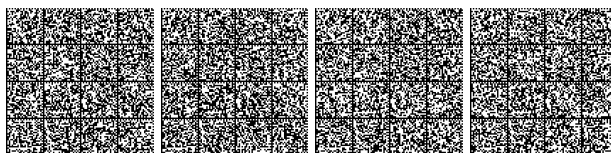
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Parlamento - Intercettazioni «casuali» di conversazioni o comunicazioni di membri del Parlamento - Utilizzazione in procedimento penale nei confronti dello stesso parlamentare interessato subordinata all'autorizzazione della Camera di appartenenza - Eccezione di inammissibilità delle censure riferite ad alcuni parametri per asserita prospettazione in forma ipotetica - Reiezione.**

- Legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 6, commi 2, 3, 4, 5 e 6.
- Costituzione, artt. 24, secondo comma, 102 e 104, primo comma.

**Parlamento - Intercettazioni «casuali» di conversazioni o comunicazioni di membri del Parlamento - Utilizzazione in procedimento penale nei confronti dello stesso parlamentare interessato subordinata all'autorizzazione della Camera di appartenenza - Denunciata violazione del principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione, del diritto di difesa del parlamentare e del principio di separazione dei poteri, nonché asserita esorbitanza rispetto alla ratio della garanzia di cui all'art. 68, comma terzo, Cost. - Insufficiente descrizione della fattispecie concreta e difetto di motivazione sulla rilevanza - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 6, commi 2, 3, 4, 5 e 6.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 68, terzo comma, 102 e 104, primo comma.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Francesco AMIRANTE;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 2, 3, 4, 5 e 6, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), promossi dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli con ordinanza del 19 novembre 2008 e dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Napoli con ordinanza del 26 gennaio 2009, iscritte ai nn. 108 e 215 del registro ordinanze 2009 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 16 e 35, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2009.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 16 dicembre 2009 il giudice relatore Giuseppe Frigo.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ordinanza del 19 novembre 2008 (r.o. n. 108 del 2009), il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli ha sollevato:

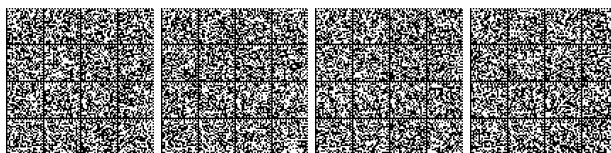
*a)* in via principale, questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 68, terzo comma, 102 e 104, primo comma, della Costituzione, dell'art. 6, commi 2, 3, 4, 5 e 6, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato);

*b)* in via subordinata, questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 24, secondo comma, Cost., dell'art. 6, comma 2, della citata legge n. 140 del 2003, nella parte in cui non subordina «l'attivazione della procedura ivi prevista [...] al previo consenso/nulla osta del Parlamentare interessato».

Il giudice *a quo* premette di essere investito del processo penale nei confronti di numerosi imputati, tra i quali un membro della Camera dei deputati, al quale erano stati contestati, in particolare, i reati previsti dagli artt. 110, 319, 321, 640, secondo comma, 378 del codice penale e 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203.

Nel corso dell'udienza preliminare, il pubblico ministero aveva depositato i supporti di conversazioni telefoniche intercettate concernenti il citato parlamentare, chiedendo che, previa trascrizione, fosse inoltrata alla Camera dei deputati istanza di autorizzazione alla loro utilizzazione, ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003. Eseguita la trascrizione, era stata quindi fissata udienza camerale in conformità a quanto previsto da tale disposizione, all'esito della quale il giudice *a quo* ha sollevato la questione.

In punto di rilevanza, il rimettente osserva come ricorrano, nella specie, i presupposti di insorgenza dell'obbligo di richiedere l'autorizzazione prevista dal citato art. 6, comma 2. Le intercettazioni in discussione non costituirebbero, difatti, il frutto di captazioni «dirette» delle comunicazioni del parlamentare — ipotesi nella quale sarebbero state soggette ad autorizzazione preventiva, ai sensi dell'art. 4 della stessa legge n. 140 del 2003 (nel caso in esame non richiesta) — ma dell'occasionale interlocuzione del parlamentare medesimo con altri imputati, le cui utenze erano state sottoposte legittimamente a controllo. Il pubblico ministero aveva chiesto, d'altro canto, di utilizzare dette intercettazioni non nei confronti di terzi — evenienza nella quale, a seguito della declaratoria di incostituzionalità recata dalla sentenza n. 390 del 2007, non è più necessaria alcuna autorizzazione — ma proprio nei confronti dei membri del Parlamento. Sussisterebbe effettivamente, infine, la necessità di utilizzare le intercettazioni ai fini dell'adozione dei provvedimenti conclusivi dell'udienza preliminare, per la loro pertinenza alle imputazioni formulate nei confronti del parlamentare.



Sotto diverso profilo, il rimettente rileva come la propria legittimazione a sollevare la questione non possa essere contestata per il solo fatto che la norma censurata individua nel giudice per le indagini preliminari il soggetto tenuto a formulare la richiesta di autorizzazione. In una lettura sistematica, tale riferimento dovrebbe essere difatti inteso come relativo al «giudice che procede» e, dunque, ove il procedimento si trovi nella fase dell'udienza preliminare, al giudice della stessa: non essendo ipotizzabile che, in questo caso, la valutazione sulla necessità di utilizzare un mezzo di prova sia rimessa ad un organo che ha già esaurito la propria competenza.

Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, il rimettente osserva che il sindacato parlamentare previsto dall'art. 6 della legge n. 140 del 2003 non incide sull'esecuzione delle intercettazioni, ma sull'utilizzabilità di intercettazioni già legittimamente eseguite, proprio perché «occasional» e quindi non bisognevoli dell'autorizzazione preventiva di cui all'art. 68, terzo comma, Cost. Escluso, con ciò, che la disciplina censurata sia «costituzionalmente imposta», il problema nodale — come rilevato dalla citata sentenza n. 390 del 2007 — consisterebbe nello stabilire se essa possa ritenersi almeno «costituzionalmente consentita»: interrogativo rimasto «impregiudicato» a seguito di detta sentenza, quanto al profilo relativo all'utilizzabilità delle intercettazioni casuali nei confronti dello stesso parlamentare intercettato.

Ad avviso del rimettente, peraltro, dalla pronuncia della Corte emergerebbe chiaramente l'esigenza di estendere la declaratoria di incostituzionalità anche al caso considerato: ricavandosi, da essa, come in rapporto al principio di eguaglianza, nel suo aspetto di «parità di trattamento davanti alla giurisdizione», le immunità dei membri del Parlamento possano valere solo come eccezione ed unicamente nei casi espressamente previsti dalla Costituzione o, quantomeno, forniti di «copertura costituzionale». Anche a non voler ritenere, cioè, che le deroghe al predetto principio possano essere stabilite solo da fonti di rango costituzionale, esse dovrebbero risultare comunque riconducibili «allo spirito e alla ratio» di norme costituzionali, ovvero volte a tutelare un valore sovraordinato, o almeno equiordinato, rispetto a quello sancito dall'art. 3, primo comma, Cost.

Per contro, l'autorizzazione ad utilizzare le intercettazioni «occasional» di comunicazioni del parlamentare, oltre a non essere espressamente prevista dall'art. 68, terzo comma, Cost., non sarebbe neppure riconducibile alla sua *ratio*, connessa al «*fumus persecutionis*»; né, d'altra parte, il valore tutelato — ossia la riservatezza del parlamentare — potrebbe ritenersi sovraordinato, o almeno equiordinato, rispetto al principio della parità di trattamento davanti alla giurisdizione, posto che il pericolo di una indebita diffusione delle comunicazioni intercettate da parte dei mass media rappresenterebbe «il portato di un fenomeno patologico» che interessa la generalità dei cittadini.

Di conseguenza, la previsione di un trattamento differenziato dei membri del Parlamento si risolverebbe in un «“privilegio” irrazionale», nonché nell'implicita abdicazione, da parte dello Stato, «al dovere di garantire il rispetto delle leggi già vigenti, poste a tutela della riservatezza di tutte le persone coinvolte in procedimenti penali», con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.

La disciplina censurata lederebbe, inoltre, gli artt. 102 e 104, primo comma, Cost., giacché, in contrasto con il principio di separazione dei poteri, attribuirebbe alle Camere un potere di sindacato sulla gestione processuale di una prova già legittimamente formata.

Sulla base delle esposte considerazioni, il rimettente chiede quindi, in via principale, che la Corte dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 2, 3, 4, 5 e 6, della legge n. 140 del 2003.

In via subordinata, il giudice *a quo* insta affinché venga dichiarata l'illegittimità costituzionale del solo comma 2 dell'art. 6, nella parte in cui non subordina «l'attivazione della procedura ivi prevista [...] al previo consenso/nulla osta del Parlamentare interessato».

La norma impugnata inciderebbe, infatti, anche sul diritto di difesa del parlamentare, il quale — nel caso in cui le intercettazioni «occasional» risultassero utili, o addirittura decisive, per la propria difesa — vedrebbe condizionata la possibilità di utilizzarle da una decisione della Camera di appartenenza: decisione che potrebbe essere strumentalizzata per fini di ritorsione politica.

2. — Analoga questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 2, 3, 4, 5 e 6, della legge n. 140 del 2003, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 68, terzo comma, 102 e 104, primo comma, Cost., è sollevata dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Napoli con ordinanza del 26 gennaio 2009 (r.o. n. 215 del 2009).

Il giudice *a quo* premette di doversi pronunciare sull'istanza del pubblico ministero di inoltro della richiesta di autorizzazione ad utilizzare le conversazioni telefoniche intercettate nei confronti di due membri della Camera dei deputati, sottoposti ad indagini, il primo, per i reati previsti dagli artt. 416, 353 e 326 cod. pen., e, il secondo, per il reato previsto dall'art. 416 cod. pen.: istanza formulata dalla pubblica accusa contestualmente a quella di adozione di misure coercitive tanto nei confronti dei due parlamentari che di altri diciotto indagati.

A parere del rimettente, la questione sarebbe rilevante, sussistendo la necessità di utilizzare le intercettazioni di cui si discute, in quanto pertinenti ai fatti contestati.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa, si sarebbe altresì di fronte ad intercettazioni «casuali», e non già ad intercettazioni «dirette», soggette al regime di autorizzazione preventiva previsto dall'art. 4 della legge n. 140 del 2003. Le conversazioni dei parlamentari sarebbero state, infatti, captate occasionalmente sulle utenze — legittimamente



sottoposte a controllo — del principale indagato nel procedimento *a quo*, e non su utenze in uso al parlamentare o a suoi interlocutori abituali, onde non potrebbe ritenersi che le operazioni fossero direttamente finalizzate ad invadere la sfera di riservatezza del membro del Parlamento: circostanza confermata anche dall'esiguo numero delle conversazioni che vedono come interlocutori i parlamentari, rispetto alla mole complessiva di quelle intercettate.

Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza della questione, il rimettente svolge argomenti analoghi, *in parte qua*, a quelli dell'ordinanza di remissione r.o. n. 108 del 2009.

3. — In entrambi i giudizi di costituzionalità è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o manifestamente infondate.

Secondo la difesa erariale, le questioni sarebbero inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza, avendo i rimettenti omesso qualsiasi ricostruzione dei fatti di causa. In particolare, essi non avrebbero specificato quali imputazioni siano state formulate nei confronti dei parlamentari, quali soggetti siano stati intercettati, quali rapporti essi avessero con i parlamentari e in quali occasioni le intercettazioni siano avvenute: circostanze, queste, fondamentali ai fini di stabilire se si tratti di intercettazioni «indirette» o meramente «occasional».

Le censure relative agli artt. 24, secondo comma, 102 e 104, primo comma, Cost. risulterebbero, altresì, inammissibili in quanto prospettate in forma ipotetica, non essendo intervenuta alcuna valutazione della Camera di appartenenza in ordine all'autorizzazione, non ancora richiesta.

Nel merito, in ogni caso, la sentenza n. 390 del 2007 non avrebbe affatto indirizzato la risoluzione del dubbio di costituzionalità nella direzione indicata dai rimettenti. Con essa, infatti, la Corte costituzionale ha evidenziato che solo «di regola» l'intercettazione fortuita non incide sul bene tutelato dall'art. 68, terzo comma, Cost. (l'indipendenza del potere legislativo da quello giudiziario), lasciando così intendere che detta incidenza non può essere esclusa in assoluto. Né, d'altra parte, potrebbe trascurarsi la circostanza che la distinzione — pure teoricamente chiarissima — tra intercettazioni «indirette» e «fortuite», tracciata dalla citata pronuncia, abbia, in concreto, confini estremamente labili.

In tale prospettiva, anche a ritenere che il vaglio successivo delle Camere sulle intercettazioni «occasional» non sia costituzionalmente imposto, esso sarebbe comunque costituzionalmente consentito, ed anzi perfettamente coerente con il dettato ed i fini della norma costituzionale. Nessuna lesione risulterebbe pertanto ravvisabile, non soltanto in rapporto all'art. 68, terzo comma, Cost., ma neppure in relazione all'art. 3 Cost. — essendo la diversità di regime rispetto al comune cittadino giustificata dalle particolari esigenze di tutela, non tanto del parlamentare, quanto del potere legislativo — e agli altri parametri costituzionali evocati.

#### *Considerato in diritto*

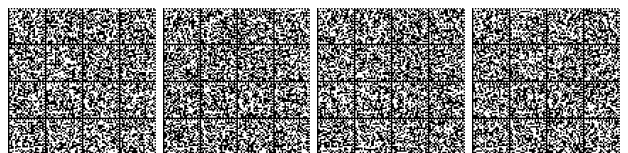
1. — Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli e il Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 2, 3, 4, 5 e 6, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), nella parte residua rispetto alla declaratoria di incostituzionalità recata dalla sentenza n. 390 del 2007: chiedendo, in specie, che sia rimosso l'obbligo di chiedere l'autorizzazione della Camera di appartenenza al fine di utilizzare le intercettazioni «casuali» di conversazioni o comunicazioni di membri del Parlamento, anche quando si tratti di utilizzazione nei confronti dello stesso parlamentare interessato.

Ad avviso dei rimettenti, la norma impugnata violerebbe gli artt. 3, primo comma, e 68, terzo comma, della Costituzione, introducendo una deroga al principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione non espressamente prevista dal citato art. 68, terzo comma, Cost., né riconducibile alla sua *ratio* (il «*periculum persecutionis*»), e finalizzata, altresì, alla tutela di un valore — la riservatezza del parlamentare — non sovraordinato o equiordinato rispetto al principio derogato.

La disciplina censurata lederebbe anche gli artt. 102 e 104, primo comma, Cost., giacché, in contrasto con il principio di separazione dei poteri, attribuirebbe alle Camere un potere di sindacato sulla gestione processuale di una prova già legittimamente formata.

Il solo Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli solleva, inoltre, in via subordinata — prospettando un contrasto con l'art. 24, secondo comma, Cost. — questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, nella parte in cui non stabilisce «che l'attivazione della procedura ivi prevista [...] sia subordinata al previo consenso/nulla osta del Parlamentare interessato».

La norma impugnata comprometterebbe, per tale verso, il diritto di difesa del parlamentare, il quale — nel caso in cui le intercettazioni «occasional» risultassero utili, o addirittura decisive, per la propria difesa — vedrebbe condizionata la possibilità di utilizzarle da una decisione della Camera di appartenenza: decisione che potrebbe essere strumentalizzata per fini di ritorsione politica.



2. — Le ordinanze di rimessione sollevano questioni parzialmente coincidenti, relative alla medesima norma, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

3. — L'eccezione di inammissibilità dell'Avvocatura generale dello Stato, tesa a far valere il carattere solo ipotetico delle censure relative agli artt. 24, secondo comma, 102 e 104, primo comma, Cost., non è fondata.

A differenza, infatti, che nel caso esaminato da questa Corte nella sentenza n. 390 del 2007, i rimettenti non si dolgono della disciplina degli effetti del diniego di autorizzazione, ma della stessa previsione dell'obbligo di richiederla. Di conseguenza, i giudici *a quibus* hanno correttamente sollevato la questione prima di proporre la richiesta di autorizzazione: iniziativa, questa, che, presupponendo l'applicazione della norma censurata, avrebbe determinato l'esaurimento del loro potere decisorio sul punto.

4. — Fondata, per converso, è l'ulteriore eccezione della difesa erariale, di inammissibilità delle questioni per insufficiente descrizione della fattispecie concreta e difetto di motivazione sulla rilevanza, con particolare riguardo alla natura «casuale», e non «indiretta», delle intercettazioni che si intende utilizzare nei giudizi *a quibus*.

Rappresentando la distinzione tra le ipotesi considerate rispettivamente dall'art. 4 e dall'art. 6 della legge n. 140 del 2003, questa Corte ha infatti rilevato, con la sentenza n. 390 del 2007, che la disciplina dell'autorizzazione preventiva, delineata dal primo dei citati articoli in attuazione dell'art. 68, terzo comma, Cost. — il quale «vieta di sottoporre ad intercettazione, senza autorizzazione, non le utenze del parlamentare, ma le sue comunicazioni» — deve trovare applicazione «tutte le volte in cui il parlamentare sia individuato in anticipo quale destinatario dell'attività di captazione»: dunque, non soltanto quando siano sottoposti ad intercettazione utenze o luoghi appartenenti al soggetto politico o nella sua disponibilità (intercettazioni «dirette»), ma anche quando lo siano utenze o luoghi di soggetti diversi, che possono tuttavia «presumersi frequentati dal parlamentare» (intercettazioni «indirette»). In altre parole, ciò che rileva «non è la titolarità o la disponibilità dell'utenza captata, ma la direzione dell'atto di indagine»: «se quest'ultimo è volto, in concreto, ad accedere nella sfera delle comunicazioni del parlamentare, l'intercettazione non autorizzata è illegittima, a prescindere dal fatto che il procedimento riguardi terzi o che le utenze sottoposte a controllo appartengano a terzi».

Viceversa, la disciplina dell'autorizzazione successiva, prevista dall'impugnato art. 6, si riferisce unicamente alle intercettazioni «casuali» (o «fortuite»): rispetto alle quali, cioè — «proprio per il carattere impreveduto dell'interlocuzione del parlamentare» — «l'autorità giudiziaria non potrebbe, neanche volendo, munirsi preventivamente del *placet* della Camera di appartenenza» (sentenza n. 390 del 2007).

5. — Nella specie, i giudici rimettenti — i quali non specificano, tra l'altro, i fatti per cui si procede nei giudizi *a quibus*, ma fanno un mero riferimento numerico agli articoli di legge che prevedono le astratte ipotesi di reato cui tali fatti dovrebbero corrispondere — affermano la natura «casuale» delle intercettazioni in termini sostanzialmente apodittici, facendola discendere, in pratica, dalla sola circostanza che l'attività di captazione è stata disposta su utenze in uso ad altri indagati.

Tale indicazione risulta insufficiente, tanto più in ragione del fatto che i giudici *a quibus* non deducono che, nel momento in cui l'intercettazione delle comunicazioni dei parlamentari ebbe luogo, questi ultimi non figurassero ancora nel novero degli indagati. Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Napoli afferma, anzi, il contrario, al punto che si pone espressamente — risolvendolo in senso positivo, sulla scorta delle affermazioni della sentenza n. 390 del 2007 — il problema dell'applicabilità dell'art. 6 anche nel caso di intercettazioni effettuate in procedimenti nei quali i parlamentari risultino già sottoposti alle indagini.

In siffatta evenienza, peraltro, è indubbio che la qualificazione dell'intercettazione come «casuale» richieda una verifica particolarmente attenta.

È ben vero, infatti, che — come affermato dalla stessa sentenza n. 390 del 2007 — non può giungersi ad ipotizzare addirittura una presunzione assoluta del carattere «indiretto» dell'intercettazione (tale da far sorgere sempre l'esigenza dell'autorizzazione preventiva), basata sulla «elevata probabilità che le intercettazioni, disposte in un procedimento che riguarda (anche) il parlamentare, finiscano comunque per captarne le comunicazioni, ove pure il controllo venga materialmente effettuato su altri soggetti». Ma è altrettanto vero che, nella fattispecie considerata, il sospetto dell'elusione della garanzia è più forte e che, comunque, l'ingresso del parlamentare — già preventivamente raggiunto da indizi di reità — nell'area di ascolto evoca con maggiore immediatezza, nell'autorità giudiziaria, la prospettiva che la prosecuzione dell'attività di intercettazione su utenze altrui servirà (anche) a captare comunicazioni del membro del Parlamento, suscettibili di impiego a suo carico: ipotesi nella quale la captazione successiva di tali comunicazioni perde ogni «casualità», per divenire mirata.

Da ciò deriva la necessità che, in sede di motivazione sulla rilevanza della questione di costituzionalità, il giudice mostri di aver tenuto effettivamente conto del complesso di elementi significativi al fine di affermare o escludere la «casualità» dell'intercettazione: e così, ad esempio, dei rapporti intercorrenti tra parlamentare e terzo sottoposto a inter-



cettazione, avuto riguardo al tipo di attività criminosa oggetto di indagine; del numero delle conversazioni intercorse tra il terzo e il parlamentare; dell'arco di tempo durante il quale tale attività di captazione è avvenuta, anche rispetto ad eventuali proroghe delle autorizzazioni e al momento in cui sono sorti indizi a carico del parlamentare.

Nell'assenza di tali verifiche e di adeguata corrispondente motivazione sul punto, le questioni devono essere dunque dichiarate inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

*Dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 2, 3, 4, 5 e 6, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 68, terzo comma, 102 e 104, primo comma, della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli e dal Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2010.

*Il Presidente:* AMIRANTE

*Il redattore:* FRIGO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 25 marzo 2010.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

10C0293

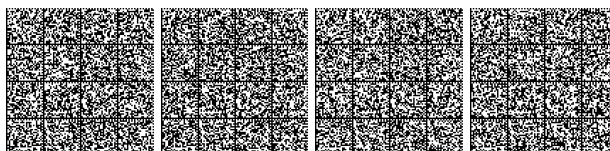
N. 115

*Sentenza 22 - 25 marzo 2010*

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

**Finanza regionale - Imposte e tasse - Istanze della Regione Siciliana tese a rivendicare il gettito derivante da imposte indirette (accise) sul consumo di taluni prodotti energetici - Note di diniego del Ministero dell'economia e delle finanze - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Siciliana - Denunciata lesione delle attribuzioni statutarie e della autonomia finanziaria regionale - Qualificazione delle accise sui prodotti energetici quali «imposte di produzione» riservate allo Stato, comunque non riconducibili alle «imposte di consumo» di cui alla tabella D annessa alla normativa di attuazione statutaria - Spettanza allo Stato del potere di adottare le note impugnate.**

- Nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze - Direzione federalismo fiscale, emessa in data 13 agosto 2008, prot. n. 14413-2008; nota del suddetto Ministero, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni - Ufficio IX, emessa in data 24 settembre 2008, prot. n. 0108357.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, intero decreto e, in particolare, art. 2.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Francesco AMIRANTE;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi per conflitti di attribuzione tra enti sorti a seguito della nota n. 14413-2008, emessa in data 13 agosto 2008 dal Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze - Direzione federalismo fiscale e della nota prot. n. 0108357, emessa in data 24 settembre 2008 dal suddetto Ministero, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni - Ufficio IX, promossi dalla Regione Siciliana con ricorsi notificati il 20 ottobre ed il 26 novembre 2008, depositati in cancelleria il 28 ottobre ed il 3 dicembre 2008 ed iscritti al n. 17 ed al n. 24 del registro conflitti tra enti 2008.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2010 il giudice relatore Franco Gallo;

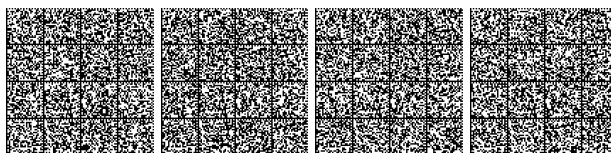
Uditi l'avvocato Paolo Chiapparrone per la Regione Siciliana e l'avvocato dello Stato Anna Lidia Caputi Iambrenghi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il 28 ottobre successivo (registro ricorsi per conflitti fra enti n. 17 del 2008), la Regione Siciliana — in riferimento agli artt. 36 e 37 del proprio statuto di autonomia (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello Statuto della Regione Siciliana», convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), all'intero decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria), e, in particolare, all'art. 2 del medesimo decreto — ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alla nota n. 14413-2008, emessa in data 13 agosto 2008 dal Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze - Direzione federalismo fiscale.

1.1. — Riferisce la ricorrente che, con il provvedimento impugnato — pervenutole in data 20 agosto 2008 — sono state rigettate le istanze (di cui alla nota prot. n. 8298 del 29 giugno 2007, alla nota n. 6991 del 21 maggio 2008, nonché alla «assessoriale prot. n. 9645 del 24 luglio 2008») con le quali la stessa Regione aveva rivendicato a sé la spettanza del gettito derivante dalla tassazione sul consumo di taluni prodotti energetici ed aveva sollecitato «l'emanazione delle opportune disposizioni e l'adozione dei provvedimenti necessari per consentire l'acquisizione al bilancio regionale del gettito relativo». La ricorrente rileva in proposito che la Direttiva del Consiglio dell'Unione europea del 27 ottobre 2003, n. 2003/96/CE (Ristrutturazione del quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità), ed il decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 26, che ha recepito nell'ordinamento italiano la predetta direttiva comunitaria, hanno determinato «sostanziali cambiamenti» nella disciplina nazionale della tassazione indiretta di alcuni prodotti energetici, modificandone le relative accise da imposte di produzione in imposte sul consumo.

La ricorrente afferma che l'impugnata nota viola gli artt. 36 e 37 dello statuto della Regione Siciliana ed il d.P.R. n. 1074 del 1965, perché tali norme attribuiscono alla Regione tutti i tributi erariali, in qualsiasi modo denominati, il cui presupposto d'imposta si sia verificato nell'ambito della stessa Regione, con le eccezioni previste sia dal secondo comma dell'art. 36 dello statuto (imposte di produzione, entrate del monopolio dei tabacchi e del lotto), sia dall'art. 2 del menzionato d.P.R. n. 1074 del 1965 (nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime; entrate derivanti dalle imposte di produzione, dal monopolio dei tabacchi, dal lotto e dalle lotterie carattere nazionale).



1.2. — Più specificamente, la ricorrente rileva che: *a)* l'art. 1 del d.lgs. n. 26 del 2007 ha apportato significative modifiche al testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative); *b)* tale disposizione ha integralmente sostituito gli artt. 21 (Prodotti sottoposti ad accisa) e 26 (Disposizioni particolari per il gas naturale) del citato d.lgs. n. 504 del 1995, determinando un «nuovo assetto» di tali imposte indirette, con lo spostamento del momento impositivo — per alcuni prodotti energetici quali il carbone, la lignite, il coke ed il gas naturale — da quello della produzione a quello della fornitura e del relativo consumo; *c)* il comma 6 dell'art. 21, come sostituito, prevede, infatti, che «I prodotti di cui al comma 2, lettera *h)* [cioè: carbone, lignite e coke (codici NC 2701, 2702 e 2704)], sono sottoposti ad accisa, con l'applicazione dell'aliquota [...] al momento della fornitura [...]» e che «Si considera fornitura anche l'estrazione o la produzione dei prodotti di cui al comma 2, lettera *h)*, da impiegare per uso proprio»; *d)* il comma 1 dell'art. 26, come sostituito, prevede, a sua volta, che: «Il gas naturale (codici NC 2711 11 00 e NC 2711 21 00), destinato alla combustione per usi civili e per usi industriali, nonché all'autotrazione, è sottoposto ad accisa, con l'applicazione delle aliquote di cui all'allegato I, al momento della fornitura ai consumatori finali ovvero al momento del consumo per il gas naturale estratto per uso proprio»; *e)* anche l'Agenzia delle dogane — nel fornire, con la circolare del 8 maggio 2007, n. 17/D, indicazioni applicative a séguito del d.lgs. n. 26 del 2007 — ha ritenuto di dover «sottolineare l'individuazione, per molti di questi prodotti, del peculiare momento generatore dell'obbligazione tributaria nell'atto di cessione all'utente finale (...); *f)* che la citata circolare ribadisce, per il gas naturale (par. 8.1), che «il momento generativo dell'obbligazione tributaria coincide con il momento della fornitura del prodotto ai consumatori finali ovvero con quello del consumo per il gas naturale estratto per uso proprio (...)» e che, quanto a carbone, lignite e coke di carbon fossile, per tali prodotti «momento generatore ed esigibilità dell'imposta coincidono con la fornitura del prodotto stesso all'utilizzatore finale» (par. 9).

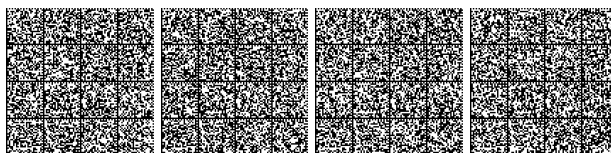
La ricorrente afferma che, in ragione di tali modifiche normative, non è più possibile configurare la tassazione dei prodotti in questione quale imposta di produzione. Tale circostanza — prosegue la ricorrente — «assume particolare rilievo con riguardo al particolare impianto finanziario della Regione Siciliana», in quanto, ai sensi dell'art. 36 dello statuto speciale e delle correlate norme di attuazione in materia finanziaria, sono attribuite alla Regione medesima tutte le entrate tributarie erariali, dirette ed indirette, comunque denominate, riscosse nell'ambito del suo territorio, ad eccezione delle entrate derivanti dalle imposte di produzione, dal monopolio dei tabacchi, dal lotto e dalle lotterie carattere nazionale, tutte riservate allo Stato. Quanto all'imposta sul gas, non ha poi rilievo alcuno — secondo la ricorrente — la circostanza che la tabella *A)* annessa al citato d.P.R. n. 1074 del 1965 annoveri, tra le altre «imposte di produzione» ivi previste quali «Entrate tributarie riservate allo Stato in base all'art. 36, secondo comma, dello Statuto», anche l'«imposta erariale sul gas metano». Infatti, tale inclusione non determinerebbe alcuna riserva assoluta in favore dello Stato, ma sarebbe giustificata da «scopi esplicativi e di chiarezza», in quanto, al momento della compilazione delle norme di attuazione, l'imposizione erariale sul gas metano era configurata quale imposta di produzione. In ogni caso — aggiunge la stessa ricorrente — la richiesta di attribuzione alla Regione Siciliana ha per oggetto il gettito dell'imposta sul «gas naturale» e non l'«imposta erariale sul gas metano».

La Regione ritiene, poi, prive di fondamento le ragioni adottate dallo Stato, con la nota impugnata, per denegare la spettanza delle accise su carbone, coke e lignite.

In proposito, la ricorrente rileva, in primo luogo, che è infondato l'argomento secondo cui le imposte su tali prodotti vennero destinate, in origine, «a specifiche esigenze di copertura di spese», considerando che l'art. 52, comma 6, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002), ha disposto che «cessano di avere applicazione le riserve all'erario statale già disposte ai sensi del primo comma dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074, con leggi entrate in vigore anteriormente».

In secondo luogo, la Regione ricorrente afferma che è privo di pregio anche l'ulteriore argomento prospettato nella nota oggetto di impugnazione, secondo cui i tributi in questione non erano stati istituiti all'epoca della compilazione delle norme statutarie in materia finanziaria e che, pertanto, essi non possono essere oggi di spettanza regionale. Per la ricorrente, infatti, la Corte costituzionale, ricostruendo in diverse pronunzie l'assetto finanziario della Regione Siciliana, ha riconosciuto non soltanto la spettanza «del gettito, regionalmente riscosso, dei tributi istituiti e regolati dalle leggi dello Stato, pienamente applicabili anche nel territorio della Regione Siciliana» (sentenza n. 11 del 1999), ma ha riconosciuto tale spettanza in relazione a proventi da imposte istituite dopo l'emanazione delle norme di attuazione statutaria (sentenza n. 288 del 2001).

In terzo luogo, la ricorrente contesta l'ulteriore argomento prospettato nella nota ministeriale, secondo cui, essendo unico il concetto di accisa, la distinzione tra imposte di fabbricazione e imposte di consumo sarebbe di natura «pura-



mente concettuale», tale, quindi, da non consentire la sottrazione all'erario statale del gettito di tassazione dei prodotti energetici in questione. La Regione ricorrente rileva infatti che: *a)* le definizioni legislative di «accisa» preesistenti al recepimento della Direttiva CE n. 2003/96/CE ad opera del citato d.lgs. n. 26 del 2007 «non contrastano con i sostanziali cambiamenti da tale decreto legislativo determinati nella disciplina della tassazione indiretta»; *b)* ciò che accomuna le varie imposizioni, sulla fabbricazione o sui consumi, sotto il termine «accisa» «è solo la loro natura di imposizioni indirette che gravano sulla quantità dei beni prodotti o immessi in consumo», a differenza, ad esempio, dell'IVA che incide sul loro valore; *c)* come già sottolineato, l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 attribuisce alla Regione, per contro, la spettanza di «tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate» e riserva allo Stato, in combinato con l'art. 36 dello statuto, le sole entrate derivanti dalle imposte di produzione, dal monopolio dei tabacchi, dal lotto e dalle lotterie nazionali; *d)* il quadro statutario in materia finanziaria ha dunque «operato una ripartizione «dinamica» fra Stato e Regione non basato su criteri quantitativi, ma sulla natura dei tributi», fatte salve le nuove imposte istituite dallo Stato con specifica destinazione alla copertura di determinate spese, con la conseguenza che spetta all'erario regionale il gettito dell'imposizione, maturata nell'ambito della regione, derivante dalla tassazione indiretta del gas naturale, carbone, lignite e coke, secondo il vigente testo del d.lgs. n. 504 del 1995.

In forza di tali considerazioni, la Regione Siciliana ha chiesto che, in accoglimento del ricorso, la Corte dichiari l'illegittimità costituzionale della nota impugnata, in quanto lesiva delle attribuzioni regionali in materia finanziaria sancite dagli artt. 36 e 37 dello statuto e dalle correlate norme di attuazione approvate con il d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, e, conseguentemente, annulli l'atto impugnato «nella parte in cui nega la spettanza regionale del gettito delle imposte» indicate nel ricorso, maturate nell'ambito del territorio della Regione Siciliana.

2. — Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che il ricorso venga dichiarato infondato e, pertanto, rigettato.

La difesa erariale sostiene che l'eventuale conversione, per effetto del d.lgs. n. 26 del 2007, delle imposte sul gas naturale, sulla lignite, sul carbone e sul coke da imposte di fabbricazione in imposte di consumo «non potrebbe comunque legittimare [...] l'attribuzione alla Regione delle relative entrate». Ciò in quanto «eventuali modifiche del momento generatore dell'obbligazione tributaria» relativa ai prodotti energetici in questione non potrebbero comunque «influire sulla natura giuridica dei tributi correlati», i quali rimangono assoggettati al regime proprio delle «accise», cui appartengono, senza che siano esclusi dalla categoria delle entrate riservate espressamente allo Stato. A parere della difesa erariale, infatti, la categoria delle «accise» è unitaria ed è comprensiva sia delle imposte di fabbricazione che di quelle di consumo, a prescindere dallo specifico presupposto impositivo. Unitarietà, questa, che è desumibile da una serie di indici normativi, ed, in particolare: *a)* dall'art. 1, comma 2, lettera *b)*, del d.lgs. n. 504 del 1995, il quale definisce «accisa» «l'imposizione indiretta sulla produzione e sui consumi prevista con la denominazione di imposta di fabbricazione o di consumo e corrispondente sovrimposta di confine o di consumo»; *b)* dall'art. 7, comma 2, lettera *d)*, della legge 7 aprile 2003, n. 80 (Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale), secondo il quale per accisa «si intende», tra l'altro, «l'imposta sui consumi di carbone, coke di petrolio e bitume di origine naturale emulsionato con il 30 per cento di acqua, denominato «orimulsion» (NC 2714), impiegati negli impianti di combustione come definiti dalla direttiva 88/609/CEE del 24 novembre 1988 del Consiglio».

In ogni caso, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il sistema di ripartizione delle entrate tributarie non è ispirato ad un criterio in forza del quale allo Stato sono riservate le entrate derivanti da imposte con presupposto impositivo coincidente con la fabbricazione del prodotto, ma all'esigenza di attribuire all'erario centrale «tutte quelle entrate derivanti da imposte gravanti su determinati prodotti, a prescindere dallo specifico presupposto impositivo». Da ciò consegue che le «imposte sulla produzione», contemplate dall'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 quali «entrate derivanti da imposte riservate allo Stato», sono riconducibili a quelle comprese nella categoria unitaria delle «accise». Inoltre, secondo la difesa dello Stato, il «gas naturale» di cui al d.lgs. n. 26 del 2007 non è che una nuova denominazione del «gas metano», la cui imposta erariale, secondo la tabella *A)* allegata al d.P.R. n. 1074 del 1965, è riservata espressamente all'erario statale. L'Avvocatura dello Stato evidenzia, infine, che l'eventuale accoglimento del ricorso «introdurrebbe nella materia una soluzione distonica rispetto alla corretta ricostruzione dei rapporti tra Stato e regioni» quale delineata dal testo dell'art. 117, secondo comma, lettera *g)*, Cost., posto che la materia doganale è stata sempre sottratta alla competenza regionale.

3. — Con ricorso notificato il 26 novembre 2008 e depositato il 3 dicembre successivo (registro ricorsi per conflitti fra enti n. 24 del 2008), la Regione Siciliana — in riferimento agli artt. 36 e 37 del proprio statuto, all'intero d.P.R. n. 1074 del 1965 e, in particolare, all'art. 2 del medesimo decreto — ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alla nota prot. n. 0108357, emessa in data 24 settembre 2008 dal suddetto Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni - Ufficio IX.



Riferisce la ricorrente che, con il provvedimento impugnato, pervenutole in data 29 settembre 2008, sono state rigettate le istanze (di cui alle note prot. n. 8298 del 29 giugno 2007, n. 12919 del 26 ottobre 2007 e n. 6991 del 21 maggio 2008, nonché alla «assessoriale prot. n. 9645 del 24 luglio 2008») – con le quali la stessa Regione aveva rivendicato a sé la spettanza del gettito derivante dalla tassazione sul consumo di taluni prodotti energetici ed aveva sollecitato «l’emanazione delle opportune disposizioni e l’adozione dei provvedimenti necessari per consentire l’acquisizione al bilancio regionale del gettito relativo».

La Regione ricorrente evidenzia che il provvedimento oggetto di impugnativa è confermativo della nota 13 agosto 2008, n. 14413-2008 dello stesso Ministero, già impugnata dalla medesima Regione dinnanzi a questa Corte ed oggetto del conflitto tra enti n. 17 del 2008 e che, pertanto, «l’odierna impugnativa segue a quella (...) citata essenzialmente a fini cautelativi». In ragione di tali premesse, la Regione Siciliana ripropone integralmente il contenuto del ricorso per conflitto tra enti n. 17 del 2008 e conclude chiedendo che la Corte, in accoglimento del ricorso, dichiari l’illegittimità costituzionale della nota, in quanto lesiva delle attribuzioni regionali in materia finanziaria sancite negli artt. 36 e 37 dello statuto e delle correlate norme di attuazione approvate con il d.P.R. n. 1074 del 1965, e, per l’effetto, annulli l’atto impugnato «nella parte in cui nega la spettanza regionale del gettito delle imposte», già individuate nel citato ricorso n. 17 del 2008 e «maturate nell’ambito del territorio della Regione Siciliana».

4. — Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito anche in tale secondo giudizio, ribadendo le argomentazioni svolte nel precedente.

5. — In vista dell’udienza pubblica, la Regione ha depositato una memoria riguardante, congiuntamente, i ricorsi n. 17 e n. 24 del 2008, con la quale vengono contestate le deduzioni formulate dall’Avvocatura generale dello Stato.

5.1. — Con riferimento alla tesi della difesa erariale secondo cui le accise, quali imposte comprendenti sia quelle di fabbricazione che di consumo, sarebbero comunque di spettanza statale, la ricorrente rileva che tale affermazione non considera che l’art. 36 dello statuto della Regione medesima riserva allo Stato non le «accise», bensì soltanto le «imposte di produzione e le entrate dei monopoli dei tabacchi e del lotto». Inoltre, neppure le norme di attuazione dello statuto medesimo fanno menzione del termine «accisa»; al contrario, il numero 11) della tabella A) del d.P.R. n. 1074 del 1965 individua come spettanti allo Stato le «imposte di produzione», includendovi soltanto imposte di fabbricazione e produzione e nessuna imposta di consumo: ed, anzi, talune di queste ultime (come l’imposta sul consumo del caffè o del cacao) sono indicate espressamente di spettanza regionale nella tabella D) del medesimo d.P.R. n. 1074 del 1965. Secondo la Regione ricorrente, dunque, «è fuorviante» affermare, invocando l’ampia ed unitaria nozione di accisa, che la trasformazione di un’entrata tributaria da imposta di produzione o fabbricazione in imposta di consumo «sia priva di conseguenze» in ordine al riparto delle entrate tributarie di cui all’art. 36 dello statuto della Regione Siciliana.

5.2. — La ricorrente evidenzia, poi, che la nozione di accisa non coincide con quella di «imposta di produzione o fabbricazione», ma connota, semplicemente, l’«imposizione indiretta sulla produzione e sui consumi» (art. 1, comma 2, lettera b), del d.lgs. n. 504 del 1995); inoltre, «l’unitarietà di considerazione» di tale nozione viene in rilievo solo in quanto essa grava «sulla quantità dei beni prodotti o immessi in consumo esprimendosi in termini di aliquote rapportate all’unità di misura».

5.3. — Infine, la Regione Siciliana reputa «inconferente» il richiamo all’art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., perché tale norma riguarda la materia doganale, «intesa quale mezzo di protezione dell’economia nazionale nel quadro internazionale», e non è, perciò, pertinente né alla materia tributaria né alle accise, «indirizzate anche e soprattutto alla tassazione di prodotti dell’economia interna».

### *Considerato in diritto*

1. — La Regione Siciliana ha proposto — in riferimento agli artt. 36 e 37 del proprio statuto (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello Statuto della Regione Siciliana», convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), nonché all’intero decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria), e, in particolare, all’art. 2 di detto decreto — due distinti ricorsi per conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione, rispettivamente, alla nota emessa in data 13 agosto 2008, prot. n. 14413-2008, dal Ministero dell’economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze - Direzione federalismo fiscale (ricorso n. 17 del 2008), ed alla nota emessa in data 24 settembre 2008, prot. n. 0108357, dallo stesso Ministero, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni - Ufficio IX (ricorso n. 24 del 2008).



La ricorrente riferisce che: *a)* con le note n. 8298 del 29 giugno 2007, n. 12912 del 26 ottobre 2007, n. 6991 del 21 maggio 2008 e n. 9645 del 24 luglio 2008, aveva richiesto «l'acquisizione al bilancio regionale del gettito» delle imposte indirette disciplinate dal decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative), relativamente a quelle concernenti alcuni prodotti energetici, quali il gas naturale, il carbone, la lignite ed il coke, e «mature in nell'ambito del territorio della Regione Siciliana»; *b)* la richiesta era motivata dal fatto che — a séguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 26 (Attuazione della direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità), modificativo del citato d.lgs. n. 504 del 1995 — tali imposte debbono essere qualificate non più «di produzione» (con gettito riservato, quindi, allo Stato, ai sensi del secondo comma dell'art. 36 dello statuto e del secondo comma dell'art. 2 delle norme di attuazione statutaria), ma «sul consumo», con gettito spettante alla Regione; *c)* con le note impugnate, il Ministero dell'economia e delle finanze aveva respinto la suddetta richiesta, negando la spettanza regionale del gettito delle suddette imposte, sul rilievo che: c.1.) l'imposta sul gas naturale costituisce soltanto una nuova denominazione dell'imposta sul metano, il cui gettito è attribuito espressamente allo Stato dal combinato disposto dell'art. 2 delle norme di attuazione statutaria e del numero 11) della tabella *A*) annessa a tali norme; c.2.) tutte le imposte richiamate dalla Regione (ivi compresa quella sul gas naturale) rientrano — ai sensi del d.lgs. n. 504 del 1995 — nella unitaria nozione di «accisa», nell'ambito della quale la distinzione tra imposte «di produzione» e «sul consumo» è «meramente concettuale», con la conseguenza che ogni accisa va considerata «alla stessa stregua delle imposte di produzione», il cui gettito è attribuito allo Stato dall'art. 36, secondo comma, dello statuto.

La ricorrente conclude chiedendo che la Corte dichiari «l'illegittimità costituzionale» delle note ministeriali impugnate, perché lesive delle attribuzioni regionali in materia finanziaria garantite dagli evocati parametri, ed annulli tali atti, nella parte in cui viene da essi negata la spettanza regionale del gettito delle suddette imposte indirette, «mature in nell'ambito del territorio della Regione Siciliana».

2. — I proposti ricorsi hanno ad oggetto note ministeriali di contenuto sostanzialmente identico, emesse dallo stesso Ministero, e prospettano i medesimi motivi di impugnazione, chiedendo il riconoscimento della spettanza alla Regione del gettito delle stesse imposte indirette. Tali elementi di connessione inducono a disporre la riunione dei giudizi, perché questi siano congiuntamente trattati e decisi.

3. — I sollevati conflitti vanno risolti nel senso che spettava allo Stato emanare le note impugnate dalla Regione.

3.1. — Va premesso che i conflitti riguardano esclusivamente l'attribuzione del gettito delle accise sul gas naturale, carbone, lignite e coke divenute esigibili nell'ambito del territorio della Regione Siciliana.

Al riguardo, la normativa statutaria riserva in via generale allo Stato il gettito delle «imposte di produzione» (art. 36, secondo comma, dello statuto regionale; art. 2, secondo comma, delle norme di attuazione del medesimo statuto). Nell'ambito di tale previsione generale, la tabella *A*) indica tra le «Imposte di produzione» alcuni specifici tipi di tributo, all'epoca esistenti, quali le «[...] 9) Imposte di fabbricazione sugli oli minerali, loro derivati e prodotti analoghi; 10) Imposte di fabbricazione sui gas incondensabili di prodotti petroliferi e sui gas resi liquidi con la compressione; 11) Imposta erariale sul gas metano [...]».

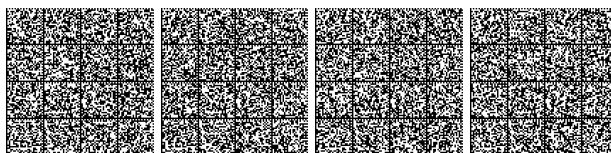
Per la risoluzione dei conflitti è necessario accertare, perciò, se le accise gravanti sui prodotti energetici indicati dalla ricorrente, come disciplinate dal vigente testo del d.lgs. n. 504 del 1995, risultante dalle modifiche apportate dal d.lgs. n. 26 del 2007, rientrano o no tra le «imposte di produzione» che la sopra indicata normativa statutaria riserva allo Stato, integrando così l'elencazione contenuta nella citata tabella *A*) annessa alle norme di attuazione statutaria.

3.2. — La ricorrente assume che le accise in questione, in quanto si applicano al momento della fornitura del prodotto energetico al consumatore finale (artt. 21 e 26 del citato d.lgs. n. 504 del 1995), vanno qualificate come «imposte sul consumo», che — non costituendo «imposte di produzione», ai sensi della sopra ricordata normativa statutaria — spettano alla Regione Siciliana, con riferimento alle forniture effettuate nel territorio regionale. E ciò ancorché dette accise non siano comprese nell'elenco delle imposte nominativamente attribuite dallo statuto (e dalle correlative norme di attuazione) alla Regione Siciliana.

Tale assunto non è fondato.

3.2.1. — Nello statuto della Regione Siciliana e nella relativa normativa di attuazione non viene utilizzato il termine «accisa», ma sono impiegati esclusivamente i termini, da un lato, «imposta di produzione», nel cui ambito sono espressamente ricondotte alcune specifiche «imposte di fabbricazione», e, dall'altro, «imposta sul consumo».

In particolare, come si è già accennato, l'art. 36, secondo comma, dello statuto attribuisce allo Stato il gettito delle «imposte di produzione» ed il secondo comma dell'art. 2 delle correlative norme di attuazione ribadisce che «competono allo Stato» le entrate derivanti da tali imposte. L'elenco di dette entrate contenuto nella tabella *A*) annessa alle medesime norme di attuazione individua nominativamente, tra le «imposte di produzione», varie «imposte di fabbrica-



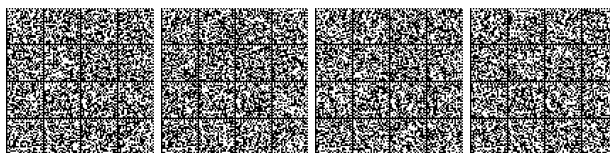
zione» ed alcuni «proventi derivanti dalla vendita» di determinati beni. Lo statuto non fa mai riferimento alle «imposte sul consumo» e, pertanto, non fissa alcun principio generale di riserva alla Regione di dette imposte. Solo nelle tabelle *B)* e *D)* annesse alle norme di attuazione — riguardanti, rispettivamente, i proventi del monopolio tabacchi spettanti allo Stato e varie «Entrate tributarie ed extratributarie doganali il cui gettito è di spettanza regionale» — vengono menzionati alcuni tributi denominati «imposte sul consumo».

Da tale ricognizione normativa si desume che tutte le «imposte di produzione» spettano, come stabilito in via di principio dallo statuto, allo Stato e che, perciò, l'elenco di dette imposte contenuto nella suddetta tabella *A)* ha carattere meramente esemplificativo. Ne consegue, altresì, che l'espressione «imposte di produzione» è suscettibile di includere altri tributi aventi le medesime caratteristiche delle imposte elencate nella menzionata tabella *A)*. La mancanza invece, in tale sistema di norme, di un corrispondente principio generale di riserva alla Regione delle «imposte sul consumo» comporta che ad essa spettino esclusivamente quelle rientranti nella elencazione tassativa della tabella *D)* annessa alle norme di attuazione, secondo gli ordinari criteri di riparto del gettito. Anche per le imposte non rientranti né nella nozione di «imposte di produzione» né nell'elenco contenuto nella tabella *D)* si applicano i diversi criteri di riparto del gettito tra Stato e Regione stabiliti dalle altre norme statutarie e di attuazione statutaria.

3.2.2. — Né a tale conclusione può opporsi che dalla citata tabella *D)* sarebbe desumibile il principio della spettanza alla Regione di tutte le imposte «sul consumo», come sarebbe dimostrato dalla circostanza che, in tale tabella, alla dettagliata elencazione — ai numeri 1), 2) e 4) — di alcune specifiche imposte denominate «sul consumo» (del caffè, del cacao e delle banane) riservate alla Regione, fa séguito — al numero 5) — l'indeterminata menzione di «Entrate eventuali e diverse», ugualmente riservate alla Regione, concernenti, genericamente, «le imposte sul consumo e le dogane».

La genericità del richiamo alle «imposte sul consumo», infatti, è solo apparente e non è sufficiente a rendere aperto l'elenco della tabella *D)*. E ciò perché, come si è appena detto, il legislatore delle norme di attuazione statutaria, attraverso tale richiamo, non ha inteso presupporre una precisa ed univoca distinzione dogmatica tra imposte di produzione e imposte sul consumo, sulla base della quale riservare alla Regione il gettito di tutte le imposte sul consumo, ma ha solo voluto attribuire alla Regione medesima quei tributi che erano denominati come «imposte di consumo» dalla legislazione dell'epoca. Tale attribuzione riguarda, pertanto, solo determinati tributi sul consumo e tra questi, in particolare, le ora abolite imposte locali di consumo, previste dal regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175 (Testo unico per la finanza locale). Ciò è confermato dalle seguenti considerazioni: *a)* in primo luogo, la natura delle norme di attuazione dello statuto impedisce di ritenere che la menzione delle «imposte sul consumo» contenuta solo nel numero 5) della tabella *D)* annessa a tali norme sia di per sé idonea ad introdurre un importante criterio generale di riparto del gettito tributario tra Stato e Regione, basato sulla distinzione tra imposte di produzione e imposte sul consumo, senza che quest'ultima categoria trovi rispondenza in alcuna norma statutaria (diversamente da quanto accade per le «imposte di produzione»); *b)* in secondo luogo, l'intento del legislatore delle norme di attuazione statutaria era solo quello, eminentemente pratico, di fondare il riparto del gettito tributario tra Stato e Regione su un criterio sicuro ed efficiente — quale quello della distinzione tra la categoria generale delle imposte di produzione, da una parte, e la semplice elencazione delle imposte indirette sul consumo contenuta nella tabella *D)*, dall'altra — e non invece su un criterio imperniato sulla distinzione concettuale tra i due tipi di imposizione, il quale presupponeva indubbiamente più complesse, incerte ed opinabili costruzioni dogmatiche circa la traslazione dell'onere tributario e la funzione, a tal fine, dell'eventuale rivalsa.

3.2.3. — Chiarito il carattere tassativo dell'elencazione delle imposte sul consumo contenuta nella tabella *D)*, va ora rilevato che il termine «accisa» è stato introdotto nell'ordinamento italiano solo successivamente alla normativa statutaria e di attuazione statutaria ora esaminata, con il decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427, il quale è stato emanato in puntuale attuazione di diverse direttive comunitarie (direttiva n. 92/12/CEE del Consiglio del 25 febbraio 1995; direttive del Consiglio, tutte del 19 ottobre 1992: n. 92/79/CEE, n. 92/80/CEE, n. 92/81/CEE, n. 92/82/CEE, n. 92/83/CEE e n. 92/84/CEE). In particolare, l'art. 1, comma 2, lettera *a)*, di tale decreto-legge reca una precisa definizione legale di «accisa»; definizione che è stata, poi, letteralmente riprodotta nell'art. 1, comma 2, lettera *b)*, del citato testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi, introdotto dal d.lgs. n. 504 del 1995, con la seguente formulazione: «l'imposizione indiretta sulla produzione e sui consumi prevista con la denominazione di imposta di fabbricazione e di consumo e corrispondente sovrimposta di confine o di consumo». L'art. 2 dello stesso decreto legislativo — inserito, come l'art. 1, tra le «Disposizioni generali» (Capo I) della «Disciplina delle accise» (Titolo I) e, quindi, applicabile a tutti i tipi di accise, sia sulla produzione che sul consumo — stabilisce, al pari dei commi 1 e 2 del corrispondente art. 2 del decreto-legge n. 331 del 1993, che: *a)* «Per i prodotti sottoposti ad accisa l'obbligazione tributaria sorge al momento della fabbricazione o della importazione» (comma 1); *b)* «L'accisa è esigibile all'atto della immissione in consumo del prodotto nel territorio dello Stato [...]» (comma 2).



In forza della normativa comunitaria e del citato decreto legislativo, dunque, non ha rilevanza nella struttura dell'accisa la distinzione — pure astrattamente prevista dalla legge — tra imposte indirette sulla produzione ed imposte indirette sul consumo, perché in tale struttura vengono in considerazione, per ambedue i tipi di imposta, esclusivamente il «fatto generatore» del tributo (come si esprime la rubrica dell'art. 2 del d.lgs. n. 504 del 1995 e dell'art. 2 del decreto-legge n. 331 del 1993), costituito dalla «fabbricazione» (*id est*, dalla produzione), e la «condizione [sospensiva] di esigibilità» del tributo stesso, costituita dalla «immissione in consumo». Proprio con riferimento a tale distinzione tra fatto generatore e condizione di esigibilità del tributo, l'art. 1, comma 2, lettera *f*), del citato decreto legislativo — al pari del corrispondente art. 1, comma 2, lettera *d*), del decreto-legge n. 331 del 1993 — definisce «regime sospensivo» il regime fiscale applicabile all'accisa sul bene fabbricato (o prodotto) fino al momento dell'esigibilità dell'accisa medesima.

Tali norme, perciò, hanno l'esplicito obiettivo di creare una nozione unitaria di accisa quale imposta relativa a specifici settori di produzione, in cui il consumo rileva esclusivamente come destinazione del bene prodotto (o importato) ed ai fini dell'esigibilità di un'obbligazione tributaria già sorta sin dal momento della fabbricazione (o importazione); e ciò ancorché, in base al sistema voluto dal legislatore, il soggetto che immette in consumo — e, perciò, tenuto al pagamento del tributo — possa essere diverso dal soggetto fabbricante (o produttore). Né la relativa disciplina si risolve in una irrilevante autoqualificazione legislativa. Anche a voler ricostruire in modo diverso la struttura del tributo (come ha fatto parte della dottrina, ad esempio individuando il presupposto d'imposta nella sola condizione di esigibilità oppure in una fattispecie a formazione progressiva comprensiva sia della fabbricazione che della suddetta condizione di esigibilità, ovvero dando alla previsione della rivalsa una rilevanza ai fini della individuazione della natura dell'accisa), resta infatti fermo in ogni caso che, secondo la disciplina legislativa sopra richiamata, alcuni effetti giuridici, come la soggezione a vigilanza fiscale, sorgono — per tutte le accise disciplinate dal d.lgs. n. 504 del 1995 — sin dal momento della fabbricazione o importazione e che vi è una particolare regolamentazione di eventi, come quelli riguardanti le perdite o distruzioni di prodotti, che si verificano in regime sospensivo d'imposta e, quindi, prima dell'avveramento della «condizione di esigibilità».

Ne consegue che dette accise — anche quando, in un qualche significato, siano definibili «sul consumo» —, da un lato, presentano le indicate caratteristiche proprie delle «imposte di produzione» riservate allo Stato dal secondo comma dell'art. 36 dello statuto regionale e dal secondo comma dell'art. 2 delle correlative norme di attuazione e, dall'altro, non rientrano comunque (per quanto detto ai punti 3.2.1. e 3.2.2.) nell'elenco delle «imposte sul consumo» di cui alla tabella *D*) annessa alla normativa di attuazione statutaria.

3.2.4. — Questa conclusione vale anche per le accise sui prodotti energetici disciplinate dal d.lgs. n. 26 del 2007, attuativo della direttiva n. 2003/96/CE, il cui gettito è rivendicato dalla Regione Siciliana, con riferimento al gas naturale, al carbone, alla lignite ed al coke.

Tale decreto legislativo infatti, nel modificare il d.lgs. n. 504 del 1995 al fine di dare attuazione alla direttiva comunitaria n. 96/2003/CE del 27 ottobre 2003 (la quale aveva abrogato le citate direttive n. 92/81/CEE e n. 92/82/CEE, sostituendole ed ampliando il campo applicativo della parimenti citata direttiva n. 92/12/CEE), si è limitato, in coerenza con l'indicata direttiva e con riguardo ai prodotti energetici, a mutare la definizione ed il *nomen* dei beni tassati, ad introdurre la menzionata più ampia categoria generale dei «prodotti energetici», a ricomprendere nella denominazione di «gas naturale» il bene «gas metano» ed a spostare — per i particolari prodotti energetici menzionati dalla ricorrente — il momento dell'esigibilità delle citate imposte indirette dall'atto della loro «immissione in consumo» a quello della «fornitura» (art. 21, comma 6, del d.lgs. n. 504 del 1995, nel testo vigente, per il carbone, la lignite ed il coke) o della «fornitura al consumatore finale» (art. 26, commi 1, 7 e 9, del medesimo decreto legislativo, sempre nel testo vigente, per il gas naturale). Anche in base alla nuova formulazione, pertanto, le imposte indirette sui sopraindicati prodotti energetici, analogamente alla previgente disciplina: *a*) riguardano specifici settori di produzione; *b*) in forza del citato art. 2 del d.lgs. n. 504 del 1995 (inserito, come si è visto, tra le «Disposizioni generali» e, quindi, applicabile ad ogni tipo di accisa), si articolano in un «fatto generatore» dell'obbligazione tributaria, costituito dalla «fabbricazione» (o dall'estrazione o dall'importazione) del bene, e in una condizione sospensiva denominata — come si è visto — «condizione di esigibilità» dell'imposta stessa (condizione che non consiste più nell'«immissione in consumo», ma nella «fornitura» o «fornitura al consumatore finale»).

Va poi considerato che tutte le menzionate accise sui prodotti energetici hanno la loro genesi storica nelle precedenti accise sugli oli minerali e sul gas metano, il cui gettito, in quanto imposte di fabbricazione, spettava indubbiamente allo Stato, in forza dello stesso statuto regionale (circostanza, questa, non contestata dalla ricorrente).

È ragionevole ritenere, pertanto, che la nuova disciplina delle imposte, riproducendo la struttura e la funzione dei precedenti prelievi e modificando, in applicazione della sopravvenuta direttiva comunitaria, solo il momento della loro esigibilità, non abbia alterato la natura di imposte di produzione propria delle previgenti accise. È, comunque, appena



il caso di accennare al riguardo che l'eventuale incidenza delle accise sul consumatore finale, in quanto può verificarsi economicamente sia per quelle sulla produzione che per quelle sul consumo, è circostanza inidonea ad infirmare le precedenti considerazioni sulla natura, propria delle accise in questione, di imposte sulla produzione.

3.2.5. — Questo quadro normativo è stato confermato, da ultimo, dalla direttiva del Consiglio n. 2008/118/CE del 16 dicembre 2008 (Direttiva del Consiglio relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE), in vigore dal 15 gennaio 2009. Tale direttiva — nel sostituire la sopra citata direttiva n. 92/12/CEE e nello stabilire il «regime generale relativo alle accise gravanti, direttamente o indirettamente, sul consumo» dei prodotti energetici di cui alla direttiva n. 2003/96/CE, dell'alcole e delle bevande alcoliche di cui alle direttive n. 92/83/CEE e n. 92/84/CEE e dei tabacchi e lavorati di cui alle direttive n. 95/59/CE, n. 92/79/CEE e n. 92/80/CEE — ribadisce che «I prodotti sottoposti ad accisa sono soggetti a tale imposta all'atto: a) della loro fabbricazione, compresa, se applicabile, l'estrazione, nel territorio della Comunità; b) della loro importazione nel territorio della Comunità» (art. 2) e che «L'accisa diviene esigibile al momento e nello Stato membro dell'immissione in consumo» (art. 7, paragrafo 1), inteso, per «immissione in consumo» anche «lo svincolo[...] da un regime di sospensione dall'accisa» (art. 7, paragrafo 2, lettera a). Anche in base all'attuale normativa comunitaria, dunque, l'obbligazione tributaria sorge già con la «fabbricazione» (o estrazione) e, fino al momento della sua «esigibilità», l'accisa è assoggettata ad un «regime di sospensione» (art. 4). In tal modo, le accise sono trattate come tributi indiretti afferenti alla fabbricazione (produzione), indipendentemente dalla loro incidenza economica sul consumo.

3.3. — Le suddette argomentazioni testuali, storiche e sistematiche convergono univocamente, dunque, nell'evidenziare che il gettito delle accise sui prodotti energetici introdotte dal d.lgs. n. 26 del 2007 e rivendicato dalla ricorrente è riservato non alla Regione Siciliana, ma allo Stato, in forza degli artt. 36, secondo comma, dello statuto e 2, secondo comma, delle correlative norme di attuazione, trattandosi di gettito relativo a «imposte di produzione». Di conseguenza, deve escludersi che lo Stato, negando alla Regione Siciliana, con le note ministeriali impugnate, l'attribuzione del gettito relativo alle suddette accise, abbia invaso la sfera di competenza costituzionale della Regione medesima.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi;*

*Dichiara che spettava allo Stato e, per esso, al Ministero dell'economia e delle finanze emettere le note in data 13 agosto 2008, prot. n. 14413-2008, del Dipartimento delle finanze - Direzione federalismo fiscale, presso detto Ministero, e in data 24 settembre 2008, prot. n. 0108357, del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni - Ufficio IX, presso il medesimo Ministero, impugnate dalla Regione Siciliana con i ricorsi per conflitto di attribuzione indicati in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2010.

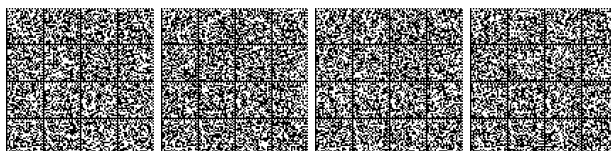
*Il Presidente:* AMIRANTE

*Il redattore:* GALLO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 25 marzo 2010.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA



## N. 116

*Sentenza 22 - 25 marzo 2010*

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

**Finanza regionale - Imposte e tasse - Istanze della Regione Siciliana per l'attribuzione del gettito dei tributi erariali il cui presupposto d'imposta si sia verificato nell'ambito del territorio regionale, anche nel caso in cui l'ammontare sia versato da soggetti passivi o sostituti d'imposta con domicilio fiscale fuori dal territorio regionale - Nota di diniego del Ministero dell'economia e delle finanze - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Siciliana per asserita lesione delle attribuzioni statutarie in materia finanziaria - Reiezione - Spettanza allo Stato del potere esercitato.**

- Nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento per le politiche fiscali del 18 dicembre 2007, n. 27685-2007/DPF/UFF.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, intero decreto e, in particolare, artt. 2, 4 e 7.

## 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 della nota del Ministero dell'economia e delle finanze — Dipartimento per le politiche fiscali del 18 dicembre 2007, n. 27685-2007/DPF/UFF, promosso dalla Regione Siciliana con ricorso notificato il 27 febbraio 2008, depositato in cancelleria il 4 marzo 2008 ed iscritto al n. 4 del registro conflitti tra enti 2008.

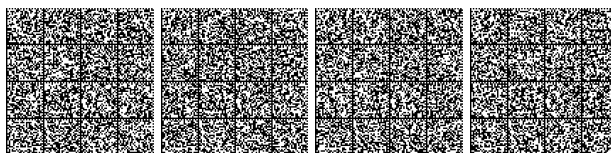
Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2010 il giudice relatore Franco Gallo;

Uditi gli avvocati Giandomenico Falcon, Victor Uckmar e Giovanni Pitruzzella per la Regione Siciliana e l'avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 27 febbraio 2008 e depositato il 4 marzo successivo, la Regione Siciliana — in riferimento agli artt. 36 e 37 del proprio statuto (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello Statuto della Regione siciliana», convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), nonché all'intero decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria) e, in particolare, agli artt. 2, 4 e 7 di quest'ultimo decreto — ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alla nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento per le politiche fiscali del 18 dicembre 2007, n. 27685-2007/DPF/UFF.



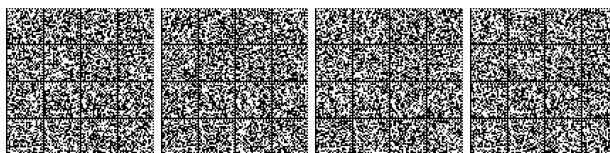
1.1. — Riferisce la ricorrente che, con l'atto impugnato, pervenute in data 18 dicembre 2007, sono state rigettate le istanze rivolte al Ministero dell'economia e delle finanze ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri (nota prot. n. 11766 del 3 ottobre 2007, preceduta dalle note prot. n. 4792, n. 4793, n. 4794 e n. 4796 del 6 aprile 2006), con le quali la stessa Regione aveva sollecitato l'«emanazione delle opportune disposizioni e [...] l'adozione dei provvedimenti necessari per consentire l'acquisizione al bilancio regionale del gettito [...]: a) dell'imposta sulle assicurazioni di cui alla legge 29 ottobre 1961, n. 1216 (Nuove disposizioni tributarie in materia di assicurazioni private e di contratti vitalizi) versata e dovuta dagli assicuratori che hanno il domicilio fiscale o la rappresentanza fuori dal territorio regionale nell'ipotesi in cui i premi riscossi siano relativi a polizze assicurative rilasciate per fattispecie contrattuali assicurative (non solo R.C.A.) maturate nell'ambito regionale; b) dell'imposta sul valore aggiunto versata dai depositi periferici di vendita dei generi di monopolio ubicati in Sicilia, e, più in generale, del gettito di tale imposta sulle operazioni imponibili il cui presupposto si realizzi in Sicilia; c) dell'imposta sugli interessi, premi ed altri frutti e proventi che, a termini dell'art. 26, comma 2, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, è applicata nei confronti dei titolari di conti correnti o di deposito, con ritenuta da parte dell'Ente poste italiane e dagli istituti di credito che hanno il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale, nell'ipotesi in cui le ritenute eseguite dai sostituti di imposta siano relative a interessi e altri proventi corrisposti a depositanti e correntisti di uffici postali e dipendenze bancarie operanti nella Regione; d) delle ritenute d'acconto operate dalle Amministrazioni dello Stato o da altri Enti pubblici, con sede centrale fuori dal territorio regionale, su stipendi ed altri emolumenti corrisposti in favore di dipendenti o altri soggetti che abbiano espletato stabilmente la propria attività lavorativa nel territorio della regione».

1.3. — La ricorrente deduce che l'impugnata nota viola gli artt. 36 e 37 del proprio statuto di autonomia ed il citato d.P.R. n. 1074 del 1965, in quanto tali norme le attribuiscono tutti i tributi erariali, in qualsiasi modo denominati, il cui presupposto d'imposta si sia verificato nell'ambito della Regione Siciliana, con le eccezioni previste dal secondo comma dell'articolo 36 dello statuto (imposte di produzione; entrate del monopolio dei tabacchi e del lotto) e dall'art. 2 del menzionato d.P.R. (nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime; entrate derivanti dalle imposte di produzione, dal monopolio dei tabacchi, dal lotto e dalle lotterie nazionali).

Rileva, in particolare, la ricorrente che l'art. 2 delle citate norme di attuazione statutaria — il quale sancisce la spettanza alla Regione delle entrate tributarie erariali «riscosse nell'ambito» del territorio regionale — va inteso non nel senso che è decisivo il luogo fisico in cui avviene «l'operazione contabile» della riscossione, ma nel senso che va assicurato alla Regione il gettito derivante dalla «capacità fiscale» che si manifesta nel suo territorio, in ragione della residenza fiscale del soggetto produttore del reddito colpito (come nelle imposte sui redditi) o luogo in cui si è verificato il fatto cui si collega il sorgere dell'obbligazione tributaria. Tale interpretazione troverebbe conferma sia nel tenore letterale dell'art. 4 delle stesse norme di attuazione — il quale precisa che nelle entrate spettanti alla Regione «sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della Regione» — sia nella previsione, da parte dell'art. 37 dello statuto e dell'art. 7 delle norme di attuazione, «di meccanismi di riparto dei redditi assoggettati a imposizione nel caso di imprese operanti nel territorio siciliano», che hanno sede al di fuori di esso. Ne conseguirebbe che «il criterio della territorialità della riscossione nell'ambito regionale al fine di identificare la quota del gettito tributario che costituisce attribuzione della Regione siciliana, è da ritenersi mero criterio suppletivo, utilizzato di fatto nell'impossibilità di elementi sufficienti per conoscere il luogo in cui si sia verificato il relativo presupposto d'imposta, ed in particolare, se lo stesso si sia verificato in ambito regionale».

1.4. — La ricorrente espone, poi, le ragioni poste a fondamento delle sue rivendicazioni, con riferimento ai singoli tributi che ne sono oggetto.

1.4.1. — In relazione all'imposta sulle assicurazioni di cui alla legge n. 1216 del 1961, la ricorrente sostiene che: a) il presupposto di detta imposta è «sostanzialmente ancorato alla sussistenza di un contratto di assicurazione stipulato da soggetti domiciliati in Italia o che in Italia abbiano beni o dipendenti assicurati, ovvero ancora in ragione della localizzazione, immatricolazione o registrazione dei beni considerati nel territorio della Repubblica»; b) pur essendo l'assicuratore il soggetto passivo dell'imposta, l'effettivo «titolare della capacità fiscale» è il contraente e non l'assicuratore, «sul quale ultimo [...] non grava alcun obbligo se non in dipendenza di ogni singolo pagamento, configurante peraltro una operazione unitaria, scorponabile esclusivamente a fini contabili e documentali, ma costituente una scrittura unitaria da indicarsi, «partitamente per ogni polizza», nell'apposito registro, distinguendo al suo interno «l'importo incassato per premio e accessori» e «l'importo riscosso a titolo di rivalsa dell'imposta» (art. 5, secondo, terzo e quarto comma, legge n. 1216 del 1961); c) in base ai criteri di collegamento previsti dalla legge per le varie tipologie di assicurazione (domicilio del contraente, iscrizione in registri, ubicazione dei beni, localizzazione degli stabilimenti cui sono addette le persone assicurate), «è possibile anche [...] individuare il radicamento nel territorio regionale della capacità fiscale, e della sua manifestazione».



A detta della Regione, non è idoneo a negare la spettanza regionale del tributo il richiamo, effettuato nella nota censurata, alla sentenza della Corte di cassazione n. 3347 del 2002, nella quale si afferma, a proposito dell'imposta sulle assicurazioni, che «nessun rapporto tributario si instaura direttamente tra l'erario e l'assicurato». E ciò perché, per la ricorrente, la capacità fiscale del contraente, sottesa al rapporto tributario, consentirebbe di correlare il presupposto d'imposta al territorio regionale.

A sostegno di tale interpretazione, la Regione invoca il disposto dell'art. 2 della direttiva 22 giugno 1988, n. 88/357/CEE (Seconda direttiva del Consiglio che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita, e fissa le disposizioni volte ad agevolare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi e modifica la direttiva 73/239/CEE), il quale, ad avviso della Regione stessa, determina «il luogo in cui il rischio è situato basandosi su criteri di carattere concreto e materiale — coincidenti invero con quelli individuati dalla legge n. 1216 del 1961 — anziché su criteri di carattere giuridico». Coerente con tale impostazione sistematica sarebbe anche la sentenza della Corte costituzionale n. 306 del 2004, dalla quale la ricorrente desume il principio per cui spetterebbe all'erario regionale «il gettito dell'imposta sulle assicurazioni di cui alla legge 29 ottobre 1961, n. 1216, versata e dovuta dagli assicuratori che hanno il domicilio fiscale o la rappresentanza fuori dal territorio regionale nell'ipotesi in cui i premi riscossi siano relativi a polizze assicurative rilasciate per tutte le fattispecie contrattuali assicurative maturate nell'ambito regionale».

1.4.2. — In relazione all'imposta sul valore aggiunto, la Regione osserva che: *a)* «la condizione della territorialità, necessaria per il verificarsi del presupposto impositivo, si realizza [...] allorché la cessione sia effettuata nello Stato (e per le energie se è effettuata a soggetti residenti o domiciliati nello Stato)»; *b)* se per i servizi, in via generale, la prestazione si considera effettuata nello Stato laddove sia resa da soggetto ivi domiciliato o residente, «tuttavia in una rilevante serie di servizi rendibili «a distanza», e cioè che non richiedono necessariamente una organizzazione localizzata, il momento di collegamento è sostanzialmente fissato in quello del luogo di utilizzazione del servizio»; *c)* ne consegue che «nella maggior parte delle ipotesi riguardate dall'imposizione sul valore aggiunto è individuabile il radicamento nel territorio regionale della capacità fiscale, in quanto in esso il presupposto [...] viene a realizzarsi».

Prive di rilievo appaiono — per la Regione — le considerazioni formulate nella nota impugnata in relazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 1973, concernente le Province autonome di Trento e Bolzano, perché, «mentre in forza delle disposizioni statutarie del Trentino-Alto Adige (cfr. art. 75, comma 1, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), alle Province autonome sono attribuite “quote del gettito percepite nei rispettivi territori provinciali”, per la Regione Siciliana il principio della territorialità della riscossione non è sancito nello Statuto, ma individuato dall'art. 2 delle Norme di attuazione di cui al d.P.R. n. 1074 del 1965 quale mero criterio suppletivo al fine della individuazione della spettanza regionale in mancanza di altri ben più precisi indicatori del radicamento nel territorio regionale della sottesa capacità fiscale».

Secondo la stessa ricorrente, anche per l'IVA sui generi di monopolio è «individuabile il radicamento nel territorio regionale della capacità fiscale, allorché il relativo presupposto (specificamente: cessione dei beni attraverso le rivendite di monopolio) quivi si perfezioni»; e ciò, «ancorché l'art. 74 del d.P.R. n. 633 del 1972 preveda che l'imposta è dovuta dall'amministrazione dei monopoli di Stato (oggi Ente tabacchi italiano), e il d.m. 6 luglio 1993 preveda un meccanismo di versamento con acconto e conguagli, perché “la circostanza che i versamenti in acconto vengano effettuati dai depositi e che, poi, l'Amministrazione centrale provveda alle contabilizzazioni e conguagli, è solo una modalità particolare di versamento e contabilizzazione” e non snatura il presupposto dell'imposta, che resta strettamente correlato al commercio di tali beni «ceduti attraverso le rivendite dei generi di monopolio».

1.4.3. — In relazione all'imposta sugli interessi e sui redditi di capitale di cui all'art. 26 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), la Regione osserva che: *a)* «ancorché il prelievo sia effettuato dall'Ente poste italiane e dagli istituti bancari quali sostituti d'imposta, mediante il meccanismo della ritenuta «con obbligo di rivalsa», i soggetti passivi del tributo sono gli intestatari di conti correnti e di depositi, percettori dei detti redditi di capitale»; *b)* il presupposto dell'imposta, che deve essere individuato «nel possesso di redditi di capitale e, precisamente, nell'ammontare degli interessi maturati su conto corrente», è «sostanzialmente ancorato alla sussistenza di un deposito o di un rapporto di conto corrente produttivi d'interessi»; *c)* «la sussistenza e la localizzazione del rapporto di deposito o di conto corrente assumono valenza essenziale quale criterio di collegamento, rendendo possibile individuare il radicamento nel territorio regionale della capacità fiscale, e della sua manifestazione», anche perché i soggetti passivi sono i titolari dei depositi o conti correnti percettori di interessi o proventi, sui quali gli istituti di credito sostituti di imposta sono obbligati a rivalersi in base al secondo comma del citato art. 26 del d.P.R. n. 600 del 1973.

1.4.4. — In relazione alle ritenute d'acconto operate dalle amministrazioni dello Stato o da altri enti pubblici, con sede centrale fuori dal territorio regionale, su stipendi ed altri emolumenti corrisposti in favore di dipendenti o altri



soggetti che abbiano espletato stabilmente la propria attività lavorativa nel territorio della Regione, la ricorrente rileva che: *a)* esse «costituiscono solo un meccanismo di prelievo dell'imposta sul reddito mediante sostituzione dell'obbligo al versamento»; *b)* «la ritenuta, invero, costituisce parte indifferenziata di una imposta unitariamente dovuta da ciascun contribuente, persona fisica, in relazione al presupposto del possesso di redditi in denaro o in natura, la cui base imponibile è costituita dal reddito complessivo»; *c)* spetta, conseguentemente, alla Regione il gettito delle ritenute erariali sui redditi di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato che prestino servizio in Sicilia, perché «l'apprensione diretta da parte dello Stato delle entrate in questione [...] non costituisce invero ostacolo al successivo riversamento al bilancio regionale delle somme in questione, certamente costituenti gettito derivante da quella capacità fiscale correlabile al territorio regionale cui [...] va riferita la spettanza regionale».

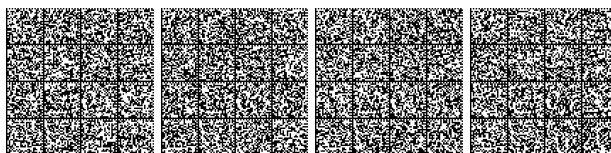
A parere della ricorrente, la fattispecie in esame sarebbe, inoltre, diversa da quella oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 81 del 1973, perché, in tale pronuncia, il diritto della Regione Siciliana al gettito delle ritenute erariali sui redditi di categoria C/2 dei dipendenti dello Stato e degli enti parastatali con sede centrale fuori del territorio regionale, che prestavano servizio in Sicilia, era stato escluso in quanto la relativa riscossione avveniva al di fuori del territorio regionale per espressa disposizione legislativa statale e non per quelle «esigenze amministrative», che secondo la espressa previsione dell'art. 4 del d.P.R. n. 1074 del 1965, non ne avrebbero escluso la spettanza regionale. Troverebbero invece applicazione al caso in esame le sentenze della Corte costituzionale n. 138 del 1999, n. 66 del 2001 e n. 306 del 2004, le quali — sempre ad avviso della ricorrente — avrebbero affermato il principio che la spettanza del gettito del tributo alla Regione non è correlata ad un ristretto criterio di territorialità della riscossione, ma al radicamento del tributo nel territorio regionale, in dipendenza della residenza fiscale del soggetto produttore del reddito colpito.

La spettanza regionale delle ritenute d'acconto operate dalle Amministrazioni dello Stato o da altri enti pubblici, con sede centrale fuori dal territorio regionale, sugli stipendi ed altri emolumenti corrisposti in favore di dipendenti o altri soggetti che abbiano espletato stabilmente la propria attività lavorativa nel territorio della Regione non sarebbe, poi, esclusa dall'art. 37 dello statuto regionale, perché esso consentirebbe, anzi, «di distinguere e di estrapolare da un reddito unitariamente considerato, quale discendente da una complessa ed unitaria attività imprenditoriale, una quota imputabile alle attività espletate in ambito regionale». Secondo la ricorrente, nel caso in esame si è «in presenza di un'ipotesi assolutamente contraria, atteso che, in mancanza di una sovraordinata previsione di rango costituzionale, lo Stato pretende di distinguere in seno ad un'imposta indifferenziata, gravante sul reddito delle persone fisiche, la quota di gettito derivante dall'attività di lavoro dipendente, in relazione all'essere questo prestato alle sue dipendenze, o a quelle di altri enti pubblici, ed al fine di negare la titolarità della regione a percepire l'intero gettito dell'imposta sul reddito gravante su soggetti fiscalmente domiciliati in un comune della Regione Siciliana».

2. — Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia rigettato.

Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che, come evidenziato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 111 del 1999, il criterio fondamentale di riparto del gettito tributario tra Stato e Regione Siciliana è basato su un elemento assolutamente certo, quale è il luogo della riscossione. Del resto — prosegue la difesa erariale — già la sentenza n. 116 del 1973 della stessa Corte aveva precisato che tale regola di riparto può essere derogata, ai sensi dell'art. 4 del d.P.R. n. 1074 del 1965, solo quando le competenze per la riscossione siano trasferite al di fuori del territorio regionale per particolari esigenze organizzative, e non pure quando si tratti di analizzare la struttura del tributo.

In tale quadro di riferimento, soggiunge l'Avvocatura generale dello Stato, deve essere interpretata la sentenza della Corte costituzionale n. 304 del 2004, la quale ha affermato che il riferimento alle entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del territorio regionale, contenuto nell'art. 2 delle citate norme di attuazione, non va inteso nel senso che sia «sempre» decisivo il luogo fisico in cui avviene l'operazione contabile della riscossione. Infatti, per la difesa erariale, detta pronuncia non ha inteso né alterare il principio — desumibile dalla lettera della legge e dalle precedenti decisioni della Corte costituzionale — secondo cui il criterio generale del riparto del gettito tributario è rappresentato dal luogo geografico della riscossione, né sostituire questo principio (certo ed obiettivo) con quello (spesso approssimativo ed incerto) del luogo in cui si è verificato il presupposto del tributo. Essa ha inteso, invece, precisare che il criterio della riscossione non può comportare mutamenti dell'attribuzione di un tributo che la legge specificamente attribuisce ad un Ente, per il solo fatto che la sua riscossione sia eseguita al di fuori del suo territorio per mere ragioni di natura amministrativa. Ed è per questo — prosegue la parte resistente — che «il luogo della riscossione non può assumere rilevanza decisiva nel caso esaminato dalla predetta sentenza, nel quale il tributo è devoluto per legge alle Province in base ad un criterio alternativo altrettanto certo ed univoco, quale quello del luogo di iscrizione nel pubblico registro del veicolo a motore o della residenza del soggetto intestatario della macchina agricola». Per la difesa erariale, dalla stessa sentenza sono, invece, desumibili i seguenti principi: *a)* il criterio generale di riparto rimane quello del luogo di riscossione; *b)* tale criterio può subire deroga a favore di altri criteri alternativi previsti e disciplinati da norme di legge



a carattere speciale, riguardanti particolari tributi specificamente destinati alla Regione (o agli Enti locali ubicati nella Regione), che per mere ragioni amministrative sono riscossi altrove; c) «il criterio alternativo deve essere comunque certo, obiettivo ed univoco, per assicurare la razionalità e l'efficienza dell'azione amministrativa, per favorire l'immediata individuazione dell'ente titolare dell'attribuzione tributaria e per prevenire l'indefinita serie di conflitti che si originerebbe, qualora la destinazione del gettito debba essere individuata a seguito di complesse indagini e di soggettive valutazioni da svolgere per ogni singolo caso in base alla struttura del tributo».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, ad uguali risultati si perviene anche ove si prenda in considerazione il luogo in cui si realizza il presupposto delle singole imposte cui il ricorso si riferisce. Per dimostrare tale assunto, la resistente procede all'analisi dettagliata di dette imposte.

2.1. — Quanto all'imposta sulle assicurazioni, la difesa erariale sostiene che l'analisi giuridica della fattispecie impositiva non può essere sostituita «con una analisi di tipo economico», che pretenda «di attribuire rilevanza non al soggetto passivo del tributo (l'assicuratore), ma al soggetto onerato del pagamento dell'imposta in via di rivalsa (l'assicurato)»; e ciò perché «l'assicurato è totalmente estraneo al rapporto giuridico di imposta, in guisa che non appare fondata la pretesa di ricollegare al suo domicilio il luogo in cui si verificherebbe il presupposto del tributo». In particolare, per la difesa erariale, il presupposto del tributo, che è rappresentato «dalla stipula di un contratto di assicurazione e dal pagamento del relativo premio», non deve essere confuso con «una serie di elementi (principali ed accidentali) dei vari tipi di contratto di assicurazione a cui la norma fiscale fa riferimento (soggetto assicurato, ubicazione del bene assicurato, etc.)», i quali non possono fungere da elementi di collegamento tra l'obbligazione tributaria ed il territorio regionale. Sempre secondo la parte resistente, la capacità contributiva che il legislatore ha inteso colpire è rappresentata solo dal pagamento del premio, «indipendentemente sia dalla persona dell'assicurato che dalla tipologia del rischio che dall'ubicazione del bene a cui il contratto si riferisce». Tali elementi del contratto non avrebbero, dunque, nessuna rilevanza al fine di collegare il rapporto fiscale al territorio. Inoltre, i criteri di collegamento rappresentati dal domicilio del contraente, dall'iscrizione dei beni in registri, dall'ubicazione dei beni, dalla localizzazione degli stabilimenti cui sono addette le persone assicurate — ai quali fa riferimento la ricorrente — non sarebbero univoci e potrebbero condurre a risultati contrastanti e contraddittori, come nel caso di «un contratto di assicurazione stipulato da un soggetto non domiciliato in Sicilia, in relazione ad un bene ubicato nel territorio regionale». In conclusione, per la difesa erariale, il luogo della nascita dell'obbligazione tributaria deve essere individuato nel domicilio fiscale dell'assicuratore, unico effettivo soggetto passivo dell'obbligazione, con la conseguenza che il tributo dovrà essere attribuito alla Regione Siciliana nei soli casi in cui tale domicilio sia ubicato all'interno del suo territorio, ed allo Stato in ogni altro caso.

2.2. — Quanto all'IVA dovuta sulle operazioni di cessione di beni e prestazioni di servizi effettuate nel territorio siciliano, la difesa erariale sostiene che: a) l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 prevede il criterio del luogo della riscossione, cioè del domicilio fiscale del soggetto passivo e secondo la disciplina propria di tale tributo; b) il luogo in cui si verifica il presupposto impositivo non può essere individuato — come fa la ricorrente — in base all'art. 7 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto), perché tale disposizione, la quale definisce l'elemento della territorialità secondo le prescrizioni del diritto comunitario, ha solo la funzione di determinare «i limiti di applicabilità dell'ordinamento interno rispetto agli ordinamenti degli altri Stati, e non sembra estensibile al diverso tema della ripartizione del gettito tributario nell'ambito dell'ordinamento interno»; c) il legislatore, quando ha voluto ripartire il gettito dell'IVA in base al criterio della territorialità del consumo, ha introdotto specifiche modifiche all'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome (art. 6, comma 6-bis, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268; art. 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, come sostituito dall'art. 1, comma 834, della legge 27 dicembre 2006, n. 296).

Quanto, in particolare, all'IVA sulle operazioni relative ai generi di monopolio, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva preliminarmente che «le materie di competenza dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS) sono costituite dai giochi e dai tabacchi lavorati (sigarette, sigari e sigaretti, tabacco da fumo trinciato, tabacco da fiuto e da mastico)». Mentre il settore dei giochi è caratterizzato da un regime di esenzione dall'IVA (art. 10, primo comma, n. 6, del d.P.R. n. 633 del 1972) e dall'applicazione di un'imposta forfetaria o di un prelievo erariale unico, i tabacchi sono invece soggetti all'IVA. In particolare, l'art. 2 delle norme di attuazione dello statuto regionale prevede che competono allo Stato le entrate derivanti dal monopolio dei tabacchi; e la tabella B) ad esse allegata precisa che tali entrate sono costituite da: «1) Imposta sul consumo dei tabacchi; 2) Imposta sul consumo delle cartine e dei tubetti per sigarette; 3) Proventi del monopolio di vendita delle pietrine focaie, della bollatura degli apparecchi di accensione e dell'imposta sulla fabbricazione dei fiammiferi, tasse di licenza e proventi diversi; 4) Entrate eventuali diverse concernenti i monopoli; 5) Quote contravvenzionali spettanti al fondo per la prevenzione e la scoperta del contrabbando fuori degli spazi doganali; 6) Imposta sul consumo dei tabacchi importati direttamente da privati; 7) Proventi della vendita della saccarina di Stato». Per la difesa erariale, la previsione del numero 4) ricomprende tutte le imposte concernenti i tabacchi, compresa l'IVA relativa alle operazioni di vendita, e «non si porrebbe a diverso risultato neppure



se si volesse [...] ritenere — secondo la tesi della Regione ricorrente — che il criterio di collegamento è costituito dal luogo in cui è sorto il presupposto del tributo». La normativa di carattere speciale che regola l'applicazione dell'IVA sui tabacchi impedirebbe, infatti, di affermare che il presupposto del tributo possa intendersi realizzato nel territorio della Regione, sia pure con riferimento alle operazioni di vendita effettuate nel suo ambito. In particolare, l'art. 74, primo comma, lettera *a*), del d.P.R. n. 633 del 1972, prevede un criterio di applicazione monofasica dell'IVA, disponendo che — in deroga alle disposizioni che regolano l'ordinaria applicazione del tributo — per il commercio di tabacchi importati o fabbricati dall'Azienda autonoma monopoli di Stato, ceduti attraverso le rivendite dei generi di monopolio, l'imposta è dovuta dall'Amministrazione stessa, sulla base del prezzo di vendita al pubblico. A ciò si aggiunge — prosegue la parte resistente — che, in forza del decreto del Ministero delle finanze del 6 luglio 1993 recante la disciplina dell'IVA sul commercio dei generi da parte dell'Azienda autonoma monopoli di Stato, i depositi provinciali dei generi di monopolio provvedono al versamento, a titolo di acconto, dell'imposta sul valore aggiunto relativo alle vendite effettuate periodicamente, mentre il deposito dei generi di monopolio di Roma provvede, invece — oltre che ai necessari conguagli —, al recupero periodico semestrale, mediante detrazione e sotto forma di IVA a credito, dell'ammontare complessivo dell'IVA corrisposta per le operazioni di importazione e per gli acquisti di beni e servizi, nonché di quello liquidato sugli acquisti intracomunitari dall'Amministrazione stessa nel corso del semestre solare precedente.

Da tale disciplina emerge — per la difesa erariale — che «il soggetto passivo dello speciale tributo in esame è esclusivamente l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, che per mezzo del suo deposito centrale di Roma provvede alla determinazione dell'IVA dovuta ed all'assolvimento degli obblighi relativi», mentre i depositi provinciali si limitano a svolgere una funzione puramente amministrativa e contabile, perché provvedono al versamento dell'imposta dovuta a titolo di acconto, senza operare nessuna detrazione ai sensi degli artt. 19 e seguenti del d.P.R. n. 633 del 1972 (detrazione che, invece, costituisce uno degli elementi essenziali ed imprescindibili dell'applicazione dell'imposta, secondo il principio di neutralità imposto dalle direttive comunitarie). Per effetto di tale regime speciale, conclude la stessa difesa erariale, «si deve ritenere che la capacità contributiva ed il presupposto del tributo si concentrino necessariamente nel luogo in cui ha sede il deposito centrale dell'Amministrazione dei Monopoli, unico soggetto passivo, e che non si possa attribuire nessuna rilevanza ad altri elementi — quali il luogo di vendita del prodotto — che la Regione ricorrente vorrebbe invece eleggere a criterio di collegamento per la determinazione dell'Ente titolare del gettito del tributo».

2.3. — Quanto all'imposta sugli interessi, premi ed altri frutti e proventi che, a termini dell'art. 26, secondo comma, del d.P.R. n. 600 del 1973, è applicata nei confronti dei titolari di conti correnti o di deposito, la difesa erariale osserva che il fatto che il soggetto passivo del tributo sia il titolare del deposito o del conto corrente, e non il sostituto d'imposta, «non adduce [...] nessun argomento a sostegno della pretesa avanzata dalla Regione ricorrente, che si fonda non già sul criterio del luogo di residenza o di domicilio del titolare del rapporto di deposito o di conto corrente, ma sul criterio oggettivo del luogo di manifestazione della capacità contributiva colpita dal tributo». Né si potrebbe sostenere — aggiunge la resistente — che «nel caso di specie il criterio della riscossione non sarebbe operante perché motivato da esigenze puramente amministrative che, per quanto statuito dall'art. 4 del d.P.R. 1974/1965, siano di per sé inidonee a modificare gli effetti di norme primarie che disciplinano l'attribuzione del tributo». Infatti — prosegue la difesa erariale — le disposizioni che disciplinano gli obblighi dei sostituti di imposta non sono ispirate da ragioni «puramente amministrative», che siano dirette solo a facilitare il sistema di riscossione, «ma sono espressione di un sistema ben più complesso, che attribuisce una rilevanza autonoma, una specifica soggettività ed un preciso insieme di obblighi ai soggetti tenuti, in nome e per conto di altri, al pagamento dei tributi», tanto che se «la ritenuta è effettuata a titolo di imposta, piuttosto che a titolo di mero acconto, tale fase esaurisce completamente il rapporto tributario». Per la difesa dello Stato, cioè, il sostituto di imposta non può essere considerato un semplice rappresentante del contribuente, ma è un soggetto interposto nel rapporto tributario, che assume un'autonoma obbligazione di operare, dichiarare e versare le ritenute gravanti sui redditi di lavoro erogati.

Per la resistente, «solo in apparenza la capacità contributiva è rappresentata dalla fruttuosità del capitale depositato presso lo sportello dell'Ente poste o dell'Istituto di credito ubicato nel territorio regionale, e solo apparentemente il tributo è applicato sulla maggiore ricchezza così creata»: quest'ultima è invece rappresentata dall'incremento di reddito che «deriva dalle operazioni finanziarie operate, spesso su scala internazionale, dall'Ente poste o dall'Istituto di credito che riceve il deposito», così da giustificare «una tassazione nel luogo in cui opera il soggetto che esegue le intermediazioni finanziarie da cui deriva quell'aumento di ricchezza, che solo in uno stadio finale si traduce nell'accreditamento degli interessi a favore del soggetto depositante». Non troverebbero applicazione al tributo in esame — conclude la difesa erariale — i principi espressi con la citata sentenza della Corte costituzionale n. 306 del 2004, che si riferisce non all'imposta in esame, ma ad una imposta indiretta (cioè all'imposta sulla assicurazione contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore).



2.4. — Quanto alle ritenute di acconto operate dalle Amministrazioni dello Stato o da altri enti pubblici, con sede centrale fuori dal territorio regionale, su stipendi ed altri emolumenti corrisposti in favore di dipendenti o altri soggetti che abbiano espletato stabilmente la propria attività lavorativa nel territorio della Regione, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che «il rapporto giuridico di imposta relativo al reddito di lavoro dipendente, al quale ineriscono le ritenute di acconto operate e versate dal datore di lavoro, non si instaura con l'Ufficio del luogo di svolgimento prevalente dell'attività lavorativa, ma con quello del domicilio fiscale del lavoratore. Qualora il lavoratore dipendente abbia il proprio domicilio fiscale al di fuori del territorio regionale, la riscossione delle imposte avverrà in tale luogo e, in mancanza di deroghe, la relativa entrata sarà attribuita allo Stato, nel rispetto del fondamentale criterio di collegamento costituito dal luogo della riscossione». Ne consegue, per la difesa erariale, «che il diverso criterio di collegamento invocato dalla Regione ricorrente per la ripartizione degli acconti, rappresentato dal luogo di svolgimento prevalente dell'attività lavorativa, comporta il mantenimento di una sostanziale scissione tra l'attribuzione degli acconti e l'attribuzione del saldo, in contraddizione con il principio di unitarietà del tributo». La difesa dello Stato cita al riguardo, quale precedente specifico, la sentenza della Corte costituzionale n. 81 del 1973, secondo la quale spettano allo Stato e non alla Regione Siciliana le ritenute erariali sui redditi di categoria C/2 (ricchezza mobile ed imposta complementare) operate sui redditi dei dipendenti dello Stato e degli enti parastatali con sede fuori del territorio della Regione, i quali prestino servizio in Sicilia.

La difesa della parte resistente erariale ribadisce, poi, che la pretesa della Regione è comunque infondata, per le ragioni già enunciate in occasione dell'esame delle altre rivendicazioni della Regione, e cioè perché: *a)* ai fini del riparto del gettito è applicabile, in via principale, il criterio territoriale della riscossione; *b)* non sussistono le condizioni per derogare al predetto criterio della riscossione, in base all'art. 4 del d.P.R. n. 1074 del 1965, in quanto «la riscossione degli acconti al di fuori del territorio regionale non deriva da semplici "esigenze amministrative", ma si ricollega alla autonoma rilevanza che assume la figura del sostituto di imposta nel sistema della riscossione delle imposte sul reddito»; *c)* «l'art. 37 dello Statuto regionale e l'art. 7 del decreto di attuazione disciplinano specificamente le ipotesi in cui il riparto delle imposte dirette è effettuato in considerazione del luogo di produzione del reddito e di svolgimento dell'attività lavorativa» e tali norme «hanno un evidente carattere speciale, in guisa che non è consentito estendere i criteri su cui esse sono basate al di là dei casi espressamente previsti».

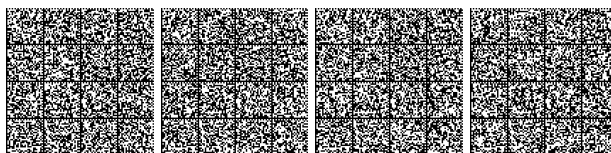
2.5. — In generale, con riferimento a tutti i tributi oggetto della nota impugnata, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che — «ove mai si ritenesse che le pretese avanzate dalla Regione possano ritenersi in tutto o in parte fondate — occorrerebbe considerare che la modifica dei criteri di ripartizione delle entrate fiscali comporterebbe conseguenze non solo a favore, ma anche a carico, della ricorrente, in applicazione di due principi immanenti ai rapporti tra lo Stato e le autonomie speciali: il principio di reciprocità e quello di equivalenza tra funzioni svolte e livello di risorse disponibili».

Con riferimento al primo principio, la difesa erariale sostiene che «i criteri invocati dalla Regione ricorrente si dovrebbero applicare allo stesso modo, ed in senso contrario, per attribuire allo Stato i proventi delle imposte che, sebbene riscosse nell'ambito del territorio regionale, sono dovute in virtù di fatti generatori che si siano verificati al proprio esterno. Così, ad esempio, dovrebbero attribuirsi allo Stato, e non alla Regione, i proventi dell'IVA versati da soggetti aventi il proprio domicilio fiscale nell'ambito della Regione, per cessioni di beni o prestazioni di servizi che si debbano ritenere effettuate nel territorio di altre Regioni, alla stregua dei criteri adottati per identificare il luogo dell'operazione».

Con riferimento al secondo principio, la stessa difesa rileva che — come precisato dalle sentenze n. 39 del 1984, n. 356 del 1992 e n. 138 del 1999 — in base «ai principi desumibili dall'art. 53 Cost. [...] sussiste una stretta correlazione tra godimento delle entrate fiscali e svolgimento di funzioni amministrative, in quanto i tributi sono correlati alle spese dell'ente titolare e sono serventi rispetto ad esse». Ne conseguirebbe che, a fronte di una entrata aggiuntiva per la Regione, rispetto al livello economico esistente, devono «essere attribuite alla Regione, nella stessa misura, le spese relative alle funzioni statutarie che, attualmente, sono a carico della fiscalità generale».

3. — In prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, con la quale ribadisce le proprie conclusioni e argomentazioni.

4. — Sempre in prossimità dell'udienza, la Regione ricorrente ha depositato una memoria, ad illustrazione di quanto già argomentato nel ricorso.



*Considerato in diritto*

1. — La Regione Siciliana — in riferimento agli artt. 36 e 37 del proprio statuto (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello Statuto della Regione siciliana», convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), nonché all'intero decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria), e, in particolare, agli artt. 2, 4 e 7 di quest'ultimo decreto — ha proposto ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alla nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento per le politiche fiscali del 18 dicembre 2007, prot. n. 27685-2007/DPF/UFF, con la quale lo Stato ha negato alla Regione Siciliana l'attribuzione del gettito dei tributi erariali il cui presupposto d'imposta si sia verificato nell'ambito del territorio regionale, ma il cui ammontare sia versato da soggetti passivi o sostituti d'imposta con domicilio fiscale fuori dal territorio regionale.

La ricorrente riferisce in particolare che, con la suddetta nota, il Ministero dell'economia e delle finanze ha rigettato le istanze con le quali la stessa Regione aveva sollecitato «l'emanazione delle opportune disposizioni e l'adozione dei provvedimenti necessari per consentire l'acquisizione al bilancio regionale del gettito [...]: a) dell'imposta sulle assicurazioni di cui alla legge 29 ottobre 1961, n. 1216 (Nuove disposizioni tributarie in materia di assicurazioni private e di contratti vitalizi), versata e dovuta dagli assicuratori che hanno il domicilio fiscale o la rappresentanza fuori dal territorio regionale nell'ipotesi in cui i premi riscossi siano relativi a polizze assicurative rilasciate per fattispecie contrattuali assicurative (non solo R.C.A.) maturate nell'ambito regionale; b) dell'imposta sul valore aggiunto versata dai depositi periferici di vendita dei generi di monopolio ubicati in Sicilia e, più in generale, del gettito di tale imposta sulle operazioni imponibili il cui presupposto si realizzi in Sicilia; c) dell'imposta sugli interessi, premi ed altri frutti e proventi che, a termini dell'art. 26, comma 2, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, è applicata nei confronti dei titolari di conti correnti o di deposito, con ritenuta da parte dell'Ente poste italiane e dagli istituti di credito che hanno il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale, nell'ipotesi in cui le ritenute eseguite dai sostituti di imposta siano relative a interessi e altri proventi corrisposti a depositanti e correntisti di uffici postali e dipendenze bancarie operanti nella Regione; d) delle ritenute d'acconto operate dalle amministrazioni dello Stato o da altri enti pubblici, con sede centrale fuori dal territorio regionale, su stipendi ed altri emolumenti corrisposti in favore di dipendenti o altri soggetti che abbiano espletato stabilmente la propria attività lavorativa nel territorio della regione».

Ad avviso della ricorrente, il principio generale secondo cui spettano alla Regione Siciliana tutti i tributi erariali, in qualsiasi modo denominati, il cui presupposto d'imposta si sia verificato nell'ambito della stessa Regione (salve le specifiche eccezioni previste dal secondo comma dell'art. 36 dello statuto e dall'art. 2 del menzionato d.P.R. n. 1074 del 1965) si desume dai seguenti parametri: a) dall'art. 36 dello statuto regionale, per il quale: a.1.) «Al fabbisogno finanziario della Regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima» (primo comma); a.2.) «Sono però riservate allo Stato le imposte di produzione e le entrate dei monopoli dei tabacchi e del lotto» (secondo comma); b) dall'art. 37 dello stesso statuto, per il quale: b.1.) «Per le imprese industriali e commerciali, che hanno la sede centrale fuori del territorio della Regione, ma che in essa hanno stabilimenti ed impianti, nell'accertamento dei redditi viene determinata la quota del reddito da attribuire agli stabilimenti ed impianti medesimi» (primo comma); b.2.) «L'imposta relativa a detta quota compete alla Regione ed è riscossa dagli organi di riscossione della medesima» (secondo comma); c) dall'art. 2 delle norme di attuazione dello statuto regionale: c.1.) «Ai sensi del primo comma dell'art. 36 dello statuto della Regione siciliana, spettano alla Regione siciliana, oltre le entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime» (primo comma); c.2.) «Ai sensi del secondo comma dell'art. 36 dello Statuto competono allo Stato le entrate derivanti: a) dalle imposte di produzione; b) dal monopolio dei tabacchi; c) dal lotto e dalle lotterie a carattere nazionale» (secondo comma); c.3.) «Le entrate previste nelle lettere precedenti sono indicate nelle annesse tabelle A), B) e C), che fanno parte integrante del presente decreto» (terzo comma); d) dall'art. 4 delle medesime norme di attuazione, per il quale: «Nelle entrate spettanti alla Regione sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della Regione»; e) dall'art. 7 delle norme di attuazione dello statuto regionale, per il quale: e.1.) «In attuazione dell'art. 37 dello statuto, per le imprese industriali e commerciali private e pubbliche che hanno la sede centrale fuori del territorio della Regione, ma che in essa hanno stabilimenti ed impianti, l'ufficio competente ad eseguire l'accertamento procede, d'intesa con l'ufficio nel cui distretto si trovano gli stabilimenti ed impianti, al riparto dei redditi soggetti ad imposta di ricchezza mobile. Il riparto è comunicato agli uffici nei cui distretti l'impresa ha stabilimenti ed impianti, agli effetti della conseguente iscrizione a ruolo. Il Ministro per le finanze risolve i contrasti tra uffici per il riparto del reddito d'intesa con l'assessore regionale delle finanze» (primo comma); e.2.) «Spettano, altresì, alla Regione i tributi sui redditi di lavoro dei dipendenti delle imprese industriali e commerciali di cui al comma precedente, che sono addetti agli stabilimenti situati nel suo territorio» (secondo comma); e.3.) «La determinazione



di quota prevista dal primo comma si effettua, con la procedura ivi indicata, anche nel caso di imprese che hanno la sede centrale nel territorio della Regione e stabilimenti e impianti fuori di essa. In tal caso l'imposta relativa alle quote di reddito afferenti all'attività degli stabilimenti e impianti situati fuori della Regione, è iscritta nei ruoli degli uffici delle imposte dirette nel cui distretto sono situati detti stabilimenti e impianti. L'imposta relativa alle quote di reddito afferenti alle attività della sede centrale e degli stabilimenti ed impianti situati nel territorio della Regione è iscritta nei ruoli dei competenti uffici distrettuali delle imposte dirette» (terzo comma); *f*) dall'intero testo delle suddette norme di attuazione statutaria.

La Regione conclude affermando che la nota impugnata è lesiva delle proprie attribuzioni in materia finanziaria garantite dagli evocati parametri e chiede, pertanto, l'annullamento di tale atto.

2. — Il sollevato conflitto va risolto nel senso che spettava allo Stato emanare la nota impugnata.

2.1. — Il ricorso della Regione Siciliana si fonda, come si è visto, sull'assunto interpretativo che lo statuto regionale e le correlative norme di attuazione attribuiscono alla Regione stessa il gettito di tutti i tributi erariali, in qualsiasi modo denominati, il cui presupposto d'imposta si sia verificato nell'ambito del territorio regionale; e ciò anche nel caso in cui l'ammontare del tributo sia versato da contribuenti o sostituti d'imposta con domicilio fiscale fuori dal territorio regionale.

La ricorrente richiama, a sostegno di tale assunto, soprattutto l'art. 4 delle norme di attuazione statutaria, secondo cui «Nelle entrate spettanti alla Regione sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della Regione», interpretato nel senso che spettano alla Regione i tributi erariali il cui presupposto di imposta si matura nel territorio siciliano. La Regione, a ulteriore conforto di tale interpretazione, richiama altresì le sentenze n. 306 del 2004 e n. 138 del 1999, con le quali la Corte costituzionale ha affermato che la normativa statutaria siciliana e le correlative norme attuative utilizzano, quale generale criterio di riparto del gettito dei tributi erariali tra Stato e Regione Siciliana, il criterio del luogo della realizzazione del presupposto e, quindi, del luogo della manifestazione della capacità contributiva del soggetto passivo d'imposta.

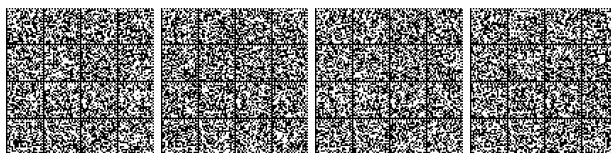
2.2. — La tesi della ricorrente non può essere condivisa, perché si pone in contrasto con l'interpretazione letterale, sistematica e storica delle norme statutarie e di attuazione dello statuto.

2.2.1. — Come è stato più volte osservato da questa Corte, «il testo dell'art. 36 dello statuto della regione siciliana lascia trasparire una originaria concezione dell'ordinamento finanziario ispirata ad una netta separazione fra finanza statale e finanza regionale» (sentenza n. 111 del 1999), nel senso che l'ordinamento finanziario della Regione si basa «sull'esercizio di una potestà impositiva del tutto autonoma della Regione, in spazi lasciati liberi dalla legislazione tributaria dello Stato» (sentenza n. 138 del 1999).

È tuttavia noto che — come sottolineato dalla stessa giurisprudenza costituzionale — le norme di attuazione dello statuto hanno costruito un diverso modello dell'ordinamento finanziario siciliano, in quanto, «allontanandosi dal disegno originariamente sotteso alla formula testuale dell'art. 36 dello statuto» (sentenza n. 138 del 1999), prevedono l'«attribuzione alla Regione del gettito della maggior parte dei tributi erariali, riscosso nel territorio regionale, [...]», fermo restando che [...] si applicano nella Regione le disposizioni delle leggi tributarie dello Stato (art. 6 del d.P.R. n. 1074 del 1965)» (sentenza n. 138 del 1999; analogamente, la sentenza n. 306 del 2004).

In particolare, l'art. 2 delle norme di attuazione statutaria stabilisce il principio generale secondo cui, salvo specifiche eccezioni, spettano alla Regione «tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate». La generalità di tale principio, basato sul luogo in cui si «maturano» le fattispecie di riscossione dei tributi, comporta che, ai fini del riparto del gettito dei tributi erariali tra Stato e Regione Siciliana, l'evocato art. 4 delle medesime norme di attuazione deve essere interpretato in coerenza sistematica con lo stesso art. 2. Ne deriva che l'espressione «fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale», contenuta nel citato art. 4, in quanto si riferisce espressamente ad entrate che «affluiscono [...] ad uffici finanziari», va intesa nel senso di fattispecie in cui si matura, nell'ambito territoriale regionale, l'obbligo di pagare il debito tributario, e cioè nel senso di fattispecie di riscossione del tributo dalle quali sorge, appunto, tale obbligo di pagamento e che si collegano alla realizzazione del presupposto d'imposta (in tempi diversi, anticipati, coincidenti o successivi, a seconda della disciplina dei singoli tributi). Si tratta, perciò, in armonia con il disposto del sopra citato art. 2, di fattispecie tributarie che attengono al procedimento di riscossione e che, ai fini del suddetto riparto, rilevano con riferimento solo ai tributi riscossi nel territorio siciliano e non a quelli il cui presupposto si sia realizzato nel territorio stesso.

Da quanto sopra risulta che la *ratio* dell'art. 4 non è quella di fissare un criterio di riparto dei tributi tra Stato e Regione basato sul luogo di realizzazione del presupposto di imposta, prevalente ed alternativo rispetto al criterio basato sul luogo di riscossione previsto dall'art. 2 delle norme di attuazione statutaria. È solo quella di tenere ferma la spettanza alla Regione di tributi «affluiti» ad uffici finanziari situati fuori dalla Sicilia, in quelle specifiche ipotesi in cui tale afflusso sia stato dirottato da uffici finanziari situati nella Regione ad uffici situati all'esterno di essa; e ciò non per il mutamento della disciplina delle modalità di pagamento del singolo tributo, bensì solo per contingenti esigenze «amministrative» (contabili o di organizzazione interna) degli uffici finanziari.



Questa interpretazione è confermata dalla considerazione che, all'epoca, l'intento del legislatore delle norme di attuazione statutaria era quello, eminentemente pratico, di fondare il riparto del gettito tributario tra Stato e Regione su un criterio generale sicuro ed efficiente, agevolmente ricavabile dalla legge — quale quello del luogo di riscossione del tributo, data la tipicità delle forme di riscossione — e non invece su un criterio imperniato sul luogo di realizzazione del presupposto d'imposta; criterio che, indubbiamente, implicava più complesse ed incerte indagini, anche dogmatiche, circa l'individuazione in concreto di detto presupposto.

2.2.2. — Tali conclusioni sono ulteriormente avvalorate dalla considerazione che il legislatore delle norme statutarie e di attuazione dello statuto, quando ha voluto fare applicazione del criterio di riparto basato sul luogo di realizzazione del presupposto d'imposta, lo ha espressamente stabilito.

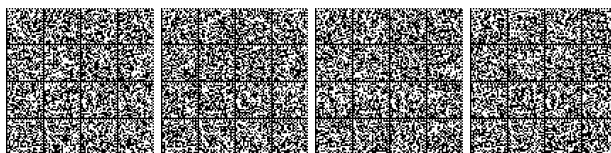
Infatti, con gli artt. 37 dello statuto e 7 delle corrispondenti norme di attuazione, esso ha utilizzato questo criterio per la specifica ipotesi in cui imprese industriali e commerciali, private e pubbliche, aventi la sede centrale fuori del territorio della Regione, possiedono in tale territorio stabilimenti ed impianti. In tal caso, le suddette disposizioni stabiliscono che è eccezionalmente riservata alla Regione la quota di imposta relativa al reddito di impresa e di lavoro dipendente riferibile a detti stabilimenti ed impianti. La specificità di tale previsione — limitata, dal punto di vista soggettivo, alle imprese industriali e commerciali ed ai dipendenti di queste e, dal punto di vista oggettivo, alle imposte sui redditi — rende evidente che il criterio del luogo di realizzazione del presupposto costituisce, appunto, solo una tassativa e circoscritta eccezione al criterio generale del luogo di riscossione delle imposte e, pertanto, in quanto di stretta interpretazione, è applicabile ai soli casi previsti dallo statuto e dalle norme di attuazione statutaria, senza possibilità di estensione analogica a casi diversi.

Da tutto ciò consegue l'erroneità della tesi della ricorrente, che, nell'affermare la generalità di tale criterio di riparto, trasforma una limitata e specifica eccezione in una regola generale, con l'effetto, da un lato, di applicarlo indebitamente a casi non contemplati dalle disposizioni che lo prevedono e, dall'altro, di rendere ingiustificatamente inoperante il diverso criterio di riparto basato sul luogo della riscossione, che, come si è visto, è invece l'unico criterio generale previsto dall'art. 2 delle norme di attuazione.

2.2.3. — Le considerazioni che precedono sono, del resto, pienamente consonanti con la più risalente giurisprudenza di questa Corte sul punto.

In particolare, nel senso che l'art. 4 delle norme di attuazione va interpretato in armonia con il principio dell'attribuzione alla Regione delle imposte riscosse nel territorio siciliano, si è già espressa questa Corte, affermando che: *a)* «l'art. 4 delle norme di attuazione non può non essere considerato in stretta relazione col menzionato art. 2, nel contesto della disciplina dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione siciliana, quale risulta delineato dal citato decreto n. 1074 del 1965» (sentenza n. 71 del 1973); *b)* «l'art. 4 ha soltanto funzione di salvaguardia della corretta applicazione del sistema. Posto infatti che in base alla normativa testè ricordata il gettito di un tributo erariale spetti alla Regione e non allo Stato, in quanto riscuotibile nel territorio della prima, si è voluto, con le disposizioni di attuazione, chiarire che, nel caso in cui «esigenze amministrative» facciano «affluire» le entrate (e qui si noti come l'espressione indichi plasticamente la materialità del fenomeno) fuori del territorio regionale, non vi è motivo per sottrarre alla Regione quei proventi che le sono attribuiti. Più chiaramente si vuol dire che lo Stato può, anche con legge, a fini di razionale organizzazione degli uffici, determinare modificazioni delle competenze di questi ed al caso disciplinare diversamente le modalità della riscossione. Ma, ove non si tratti di modificazioni dei principi attinenti alla struttura dei singoli tributi, alla Regione deve essere garantita l'attribuzione delle entrate nella misura di sua spettanza, ancorché la riscossione avvenga fuori del suo territorio» (sentenza n. 71 del 1973); *c)* «la disposizione dell'art. 4 delle norme di attuazione non ha altra funzione che quella di salvaguardare la regola generale enunciata nell'art. 2, secondo la quale alla Regione spettano (salvo alcune eccezioni qui non rilevanti) tutte le entrate tributarie riscosse nel suo territorio; e ciò nel senso che l'affluenza di entrate tributarie ad uffici situati fuori del territorio regionale, disposta per esigenze amministrative, non incide sulla loro spettanza determinata in base alle regole cui si è fatto cenno» (sentenza n. 81 del 1973).

Anche la sopra evidenziata natura eccezionale del criterio di riparto previsto dagli artt. 37 dello statuto regionale e 7 delle norme di attuazione è stata già sottolineata da questa Corte: *a)* «Detto art. 37, lungi dall'esprimere un criterio applicabile ad ogni tributo erariale, costituisce, invero, norma sicuramente eccezionale. Basta considerare che in base ad un principio della legislazione statale, l'imposta sui redditi grava sull'impresa nella essenziale sua unità e sorge, secondo la regola della territorialità del tributo, nel luogo in cui l'impresa ha la sua sede, escludendosi che assuma rilevanza ed autonomia, ai fini tributari, il singolo stabilimento o la singola filiale. L'art. 37 dello statuto, per contro, ha significato e portata di eccezione, introdotta dal legislatore statutario per dare, limitatamente all'imposta sul reddito (o, come risulta specificato nell'art. 7 del decreto del 1965, sulla ricchezza mobile), ciò che la Regione non avrebbe potuto acquisire» (sentenza n. 71 del 1973); *b)* «Una ulteriore conferma della validità di siffatta conclusione si ricava per altro dall'art. 7 del decreto n. 1074, e, in particolare, dalla disposizione contenuta nel secondo comma di tale articolo. Nella già menzionata decisione n. 71 è stato messo in luce che l'art. 37 dello statuto, lungi dall'esprimere un principio generale, attribuisce, in via eccezionale, alla Regione una quota di imposta sui redditi prodotti da imprese aventi sede fuori

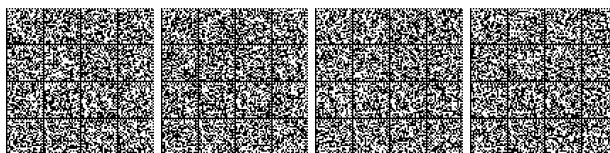


del territorio, commisurata al reddito prodotto da stabilimenti ed impianti situati in Sicilia, estendendo in questo modo le entrate tributarie spettanti alla Regione [...]. Orbene, il citato art. 37 Stat. che predispose gli strumenti procedurali attraverso i quali si perviene alla individuazione della prescritta quota, concorre a dimostrare che le stesse norme di attuazione hanno inteso come eccezionale il disposto dell'art. 37 Stat.; ed il secondo comma, che coerentemente attribuisce alla Regione i corrispondenti tributi sui redditi di lavoro, prova che, al di fuori della materia attinente alle imprese con stabilimenti ed impianti in Sicilia, e che abbiano la loro sede in altra parte del territorio nazionale, non esistono altre ipotesi nelle quali sia possibile identificare tributi che, riscossi e ritenuti da enti non aventi sede nella Regione, siano di spettanza di questa ultima» (sentenza n. 81 del 1973).

2.2.4. — Come si è sopra ricordato, la Regione ricorrente invoca, a sostegno della tesi dell'applicabilità generale del criterio di riparto basato sul luogo di realizzazione del presupposto di imposta, le sentenze di questa Corte n. 306 del 2004 e n. 138 del 1999. Tali pronunce — senza dar conto del sopra citato precedente orientamento difforme della Corte — hanno affermato che: *a)* «L'art. 2 delle citate norme di attuazione — pur sancendo la spettanza alla Regione delle entrate tributarie erariali “riscosse nell'ambito” del territorio regionale — non va inteso nel senso che sia sempre decisivo il luogo fisico in cui avviene l'operazione contabile della riscossione. Esso tende, infatti, ad assicurare alla Regione il gettito derivante dalla “capacità fiscale” che si manifesta nel suo territorio, e cioè dai rapporti tributari che sono in esso radicati, in ragione della residenza fiscale del soggetto produttore del reddito colpito o della collocazione nell'ambito territoriale regionale del fatto cui si collega il sorgere dell'obbligazione tributaria»; *b)* questa interpretazione «trova conferma, da un lato, nell'art. 4 delle stesse norme di attuazione, il quale precisa che nelle entrate spettanti alla Regione “sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della Regione”; e, dall'altro, nella previsione (contenuta negli artt. 37 dello statuto speciale e 7 delle norme di attuazione in materia finanziaria) di meccanismi di riparto dei redditi soggetti a imposizione nel caso di imprese operanti sia nel territorio siciliano sia in altri territori» (sentenza n. 306 del 2004, che richiama la sentenza n. 138 del 1999).

In ragione delle considerazioni svolte nei punti precedenti, questa Corte ritiene di doversi discostare dall'interpretazione dello statuto e delle norme attuative fornita dalle suindicate pronunce e di dover riaffermare, al riguardo, la sopra delineata ricostruzione del sistema di riparto del gettito tributario tra Stato e Regione Siciliana, confermativa di quella evidenziata dalle sopra richiamate sentenze n. 81 e n. 71 del 1973. In particolare, va ribadito che: *a)* il criterio generale di riparto basato sul luogo di realizzazione del presupposto, quale manifestazione della «capacità fiscale» del soggetto passivo di imposta, non trova alcun appiglio testuale nell'art. 2 delle citate norme di attuazione, il quale fa esclusivo riferimento al luogo in cui viene riscosso il tributo; *b)* il testo dell'art. 4 delle norme di attuazione non autorizza a ritenere che le «fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale» debbano intendersi, in ingiustificata contraddizione con il citato art. 2, come «fattispecie in cui si realizza il presupposto d'imposta nel territorio della Regione», ma impone, al contrario, di intendere queste ultime come «fattispecie di riscossione che si sono realizzate nella Regione», le quali, in quanto attengono all'adempimento dell'obbligo tributario, sono strettamente connesse alla disciplina del tributo e, perciò, non possono essere riduttivamente considerate quali mere «operazioni contabili» (come, invece, fanno le sentenze n. 306 del 2004 e n. 138 del 1999); *c)* le condizioni di applicazione del criterio basato sul luogo di realizzazione del presupposto, previste dagli artt. 37 dello statuto e 7 delle norme di attuazione, sono più dettagliate e circoscritte di quelle di applicazione del criterio generale del luogo di riscossione, previste dall'art. 2 delle norme di attuazione, con la conseguenza che tali criteri sono tra loro in rapporto di eccezione e regola.

2.2.4.1. — Per completezza, va altresì osservato che nella sentenza n. 306 del 2004 il suddetto erroneo assunto interpretativo circa la generalità del criterio di riparto basato sul luogo di realizzazione del presupposto di imposta non era necessario per giungere alla conclusione della spettanza alle Province della Regione Siciliana del gettito relativo al conflitto di attribuzione tra enti deciso con quella pronuncia, cioè del gettito dell'imposta sulle assicurazioni sulla responsabilità civile per la circolazione dei veicoli, «dovuta dagli assicuratori che hanno il domicilio fiscale o la rappresentanza fuori dal territorio regionale, nell'ipotesi in cui i premi riscossi siano relativi a polizze di assicurazione rilasciate per veicoli a motore iscritti in pubblici registri automobilistici aventi sede nelle Province siciliane, ovvero per macchine agricole con carte di circolazione intestate a residenti nelle indicate Province» (punto 1. del Considerato in diritto). In quel giudizio, veniva in rilievo il decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, che attribuisce il gettito di tale imposta alle Province nei cui pubblici registri sono iscritti i veicoli assicurati e demanda la sua attuazione, per quanto attiene alle Regioni a statuto speciale, a dette Regioni, in conformità ai rispettivi statuti di autonomia. La Regione Siciliana aveva puntualmente riprodotto la norma statale in una propria legge regionale, ma lo Stato si era ugualmente rifiutato di attribuire il gettito dell'imposta alle Province siciliane, nel caso di assicuratori aventi il domicilio fiscale o la rappresentanza fuori del territorio siciliano, pur se i premi riscossi riguardavano polizze assicurative rilasciate per veicoli iscritti in pubblici registri delle Province siciliane. L'illegittimità del rifiuto statale di corrispondere il gettito, tuttavia, derivava non già dalla normativa statutaria della Regione Siciliana, ma dalla stessa legge statale. Infatti, nel caso di assicuratori aventi il domicilio fiscale o la rappresentanza fuori dal territorio siciliano, la riscossione dell'impo-



sta viene effettuata fuori dalla Sicilia ed il relativo gettito spetterebbe allo Stato, in base al sopra ricordato art. 2 della normativa di attuazione statutaria. Lo Stato, però, con il citato d.lgs. n. 446 del 1997 (riprodotto, sul punto, dalla legge regionale), ha assegnato alle Province siciliane tale gettito, derogando al suddetto criterio generale di riparto.

2.2.4.2. — Tra i precedenti invocati dalla ricorrente, pertanto, solo nella sentenza n. 138 del 1999 è riscontrabile, quale unica *ratio decidendi* idonea a sorreggere la decisione, il criterio di riparto, interpretato erroneamente come generale, basato sul luogo di realizzazione del presupposto di imposta. Infatti con tale pronuncia, la Corte, rigettando le argomentazioni della Regione Siciliana (la quale lamentava che i criteri di ripartizione del gettito dell'IRAP tra le varie Regioni interessate fossero diversi da quello del luogo della riscossione dell'imposta, previsto dall'art. 2 delle norme di attuazione statutaria), ha affermato che il criterio di ripartizione tra Stato e Regione previsto dalla legge statale per l'IRAP è essenzialmente basato sul luogo di «realizzazione del valore della produzione netta, [...] che esprime la "capacità fiscale" riferibile alla Regione» e che tale criterio è identico a quello fissato in generale dagli artt. 2 e 4 delle norme di attuazione dello statuto speciale. Tale ultima affermazione non può essere condivisa, per le considerazioni sopra svolte.

2.3. — Ciò premesso, va precisato, ai fini di una corretta applicazione del criterio di riparto basato sul luogo della riscossione, che questa si realizza nel luogo previsto dalla legge per l'adempimento dell'obbligo tributario. In particolare, nel caso in cui il versamento del tributo è effettuato, previa ritenuta (a titolo definitivo o di acconto), dal sostituto d'imposta — cioè da un obbligato diverso dal soggetto che ha realizzato il presupposto —, il luogo di riscossione si identifica in quello del versamento delle ritenute, cioè nel luogo del domicilio fiscale del sostituto stesso. Il versamento dell'imposta da parte del sostituto — obbligato in via autonoma rispetto al soggetto sostituito ed «in luogo» di questo (ai sensi dell'art. 64 del d.P.R. n. 600 del 1973) — costituisce, infatti, un elemento essenziale della fattispecie legale della riscossione, in quanto attiene alla struttura della riscossione stessa, disciplinata direttamente dalla legge. Ne consegue che, nell'ipotesi prospettata dalla ricorrente di un sostituto d'imposta avente domicilio fiscale fuori dal territorio siciliano e di un sostituito con domicilio fiscale nel territorio regionale, non è applicabile l'art. 4 delle norme di attuazione statutaria, secondo cui spettano alla Regione anche le entrate che, «sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della Regione». Tale inapplicabilità discende da due diverse e concorrenti ragioni: a) perché la fattispecie tributaria di riscossione è «maturata» nel domicilio fiscale del sostituto che ha versato le ritenute e, dunque, nell'ipotesi in esame, fuori dal territorio della Regione; b) perché, in ogni caso, le ritenute versate dal suddetto sostituto affluiscono ad uffici finanziari situati fuori dal territorio della Regione per motivi inerenti alla stessa struttura della riscossione del tributo e non certo per quelle contingenti esigenze, meramente «amministrative» ed interne all'amministrazione finanziaria, che, ai sensi dell'art. 4 delle norme di attuazione statutaria, renderebbero irrilevante, ai fini della spettanza del gettito alla Regione, la dislocazione del *locus solutionis* fuori dalla Sicilia. Contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente, nella sostituzione d'imposta, ai fini della riscossione e del riparto dei tributi tra Stato e Regione Siciliana, è dunque rilevante solo il domicilio fiscale del sostituto e non quello del sostituito.

Nello stesso senso, del resto, si è già espressa questa Corte con la sentenza n. 81 del 1973, la quale ha affermato, con riferimento all'ipotesi di «ritenute erariali sui redditi di categoria C/2 dei dipendenti statali e dei dipendenti di enti parastatali», che «non si tratta [...] di entrate la cui riscossione avrebbe dovuto o potuto aver luogo nel territorio regionale siciliano e che solo per "esigenze amministrative" affluiscono ad uffici situati fuori di quel territorio; ci si trova al contrario di fronte ad un principio generale della legislazione statale, in forza del quale le amministrazioni interessate debbono operare determinate ritenute e corrispondere le retribuzioni al netto di esse».

2.4. — Dalla sopra accertata correttezza della premessa interpretativa, secondo cui l'art. 2 delle norme di attuazione statutaria stabilisce il principio generale che spettano alla Regione le entrate di tutti i tributi erariali riscossi nell'ambito del territorio regionale, discende che il gettito dei tributi rivendicati dalla Regione ricorrente è di spettanza statale, trattandosi di tributi riscossi fuori dalla Regione Siciliana e non riservati alla Regione stessa da alcuna norma statutaria o di attuazione statutaria. Solo per quanto riguarda l'IVA concernente i generi di monopolio (tabacchi), il relativo gettito deve ritenersi riservato allo Stato in forza della normativa statutaria in tema di monopoli, indipendentemente dal luogo della riscossione.

Per una conferma di queste conclusioni, è opportuno procedere all'analisi separata dei singoli prelievi oggetto del ricorso.

2.4.1. — La Regione rivendica, in primo luogo, l'imposta sulle assicurazioni prevista dalla legge 29 ottobre 1961, n. 1216, limitatamente alle ipotesi in cui detta imposta sia versata da assicuratori che abbiano il domicilio fiscale o la rappresentanza fuori dal territorio regionale, ma con riferimento a premi percepiti per polizze assicurative «rilasciate per fattispecie contrattuali assicurative maturate nell'ambito regionale». La stessa ricorrente precisa che la richiesta non riguarda l'imposta sulle assicurazioni sulla responsabilità civile per la circolazione dei veicoli, dovuta da assicuratori aventi il domicilio fiscale o la rappresentanza fuori del territorio siciliano, con riferimento ai premi riguardanti polizze assicurative rilasciate per veicoli iscritti in pubblici registri delle province siciliane o per macchine agricole i cui inte-



statarì risiedano in tali province. Si è già visto, infatti, che per tale imposta, il d.lgs. n. 446 del 1997 attribuisce il gettito alle Province nei cui pubblici registri sono iscritti i veicoli assicurati (come confermato dalla sentenza di questa Corte n. 306 del 2004).

La pretesa della ricorrente non è fondata.

L'imposta di cui alla legge n. 1216 del 1961 è dovuta e pagata all'erario dall'assicuratore — a favore del quale è prevista la rivalsa nei confronti degli assicurati — con riferimento ai premi assicurativi da lui percepiti e denunciati con dichiarazioni periodiche complessive. La fattispecie di riscossione si realizza, perciò, nel domicilio fiscale dell'assicuratore, con la conseguenza che, nel caso in cui tale domicilio sia situato fuori dal territorio siciliano, il gettito del tributo spetta allo Stato, in forza del più volte citato art. 2 delle norme di attuazione statutaria. L'accertato rilievo esclusivo del luogo della riscossione, ai fini del riparto del gettito tributario tra Stato e Regione, consente di trascurare sia le discussioni dottrinali circa l'identificazione del soggetto passivo (l'assicuratore o l'assicurato oppure il terzo contraente) sia le difficoltà di determinare in concreto il luogo di realizzazione del presupposto d'imposta (connesse con la variabilità del *locus solutionis* del premio, a seconda delle modalità prescelte dall'assicuratore per la sua organizzazione imprenditoriale: filiali, agenti con rappresentanza, sede).

2.4.2. — La Regione rivendica, in secondo luogo, il gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), limitatamente alle «operazioni imponibili il cui presupposto si realizzi in Sicilia» e per le quali il versamento dell'imposta sia effettuato fuori dal territorio regionale.

Anche tale pretesa non è fondata.

L'IVA (per quel che qui interessa, in relazione alle richieste della ricorrente) è dovuta e versata all'erario — con riferimento a dichiarazioni periodiche complessive — da chi, nell'esercizio di imprese o di arti e professioni, cede beni o fornisce servizi. Il cedente o fornitore agisce in via di rivalsa obbligatoria nei confronti del cessionario del bene o del committente e, al fine di determinare l'importo netto da versare all'erario, effettua complessive detrazioni dell'IVA da lui, a sua volta, corrisposta in via di rivalsa a terzi per gli acquisti inerenti all'impresa.

Come si è sopra accertato, le norme di attuazione statutaria prevedono, quale criterio generale di riparto, quello del luogo di riscossione. In base a tale criterio, pertanto, rileva il domicilio fiscale del cedente il bene o del fornitore di servizi, cioè il luogo in cui detti soggetti, in quanto obbligati al pagamento dell'IVA, realizzano la fattispecie di riscossione. Ne consegue che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione ricorrente, nel caso in cui chi è tenuto al versamento dell'IVA all'erario abbia domicilio fiscale fuori dal territorio siciliano, il gettito dell'imposta spetta allo Stato.

2.4.3. — La Regione rivendica, in terzo luogo, il gettito dell'IVA versata all'erario dai depositi periferici di vendita dei generi di monopolio (tabacchi) ubicati nella Regione, con riferimento alle «operazioni imponibili il cui presupposto si realizzi in Sicilia».

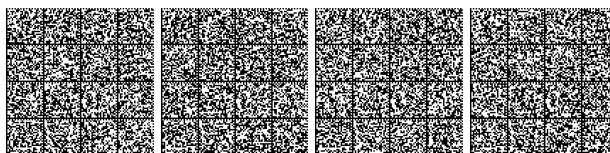
La pretesa della ricorrente non è fondata, sia pure per motivi diversi dall'applicazione del sopra menzionato criterio generale di riparto basato sul luogo della riscossione dei tributi erariali.

I depositari periferici, ubicati in Sicilia, della vendita dei generi di monopolio (tabacchi) sono tenuti a corrispondere alle tesorerie provinciali, in via di acconto, l'IVA relativa alle loro vendite (applicata eccezionalmente, per detti beni, come imposta monofase), ma il conguaglio finale, con dichiarazione unitaria e complessiva, è effettuato dal deposito centrale, in Roma, dell'Amministrazione autonoma per i monopoli di Stato. In tale sistema, lo speciale tipo di IVA dovuta sulla base del prezzo di vendita dei suddetti generi di monopolio va annoverato tra le entrate tributarie afferenti a tale monopolio e quindi — indipendentemente dal luogo della riscossione del tributo — è riservata espressamente allo Stato, in forza dell'art. 36, secondo comma, dello statuto («sono [...] riservate allo Stato [...] le entrate dei monopoli dei tabacchi e del lotto»), dell'art. 2, secondo comma, delle norme attuative («competono allo Stato le entrate derivanti [...] dal monopolio dei tabacchi») e della tabella B) ad esse annessa («Entrate tributarie riservate allo Stato [...]. Proventi del monopolio dei tabacchi: [...] Entrate eventuali diverse concernenti i monopoli»).

Va soggiunto al riguardo che, non rientrando ovviamente l'IVA (ivi compresa quella in esame sui monopoli) nella categoria delle imposte sui redditi, non sono applicabili nella specie, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, gli artt. 37 dello statuto e 7 delle norme di attuazione, i quali (come si è visto) riguardano esclusivamente le imposte sui redditi.

2.4.4. — La Regione rivendica, in quarto luogo, il gettito dell'imposta sugli interessi ed altri proventi applicata nei confronti dei titolari di conti correnti o di deposito — ai sensi dell'art. 26, comma 2, del d.P.R. n. 600 del 1973 —, mediante ritenute effettuate dall'Ente poste italiane (ora s.p.a. Poste Italiane) e dagli istituti di credito aventi il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale, nell'ipotesi in cui le ritenute eseguite dai suddetti «sostituti di imposta siano relative a interessi e altri proventi corrisposti a depositanti e correntisti di uffici postali e dipendenze bancarie operanti nella Regione».

Al pari dei tributi precedentemente esaminati, la rivendicazione di tale imposta da parte della ricorrente non è fondata.



Il tributo in esame è versato all'erario dall'Ente Poste o dalla banca che, nella loro qualità di sostituti di imposta, hanno effettuato ritenute (in via di acconto o di imposta, a seconda dei casi) in relazione agli interessi e proventi dovuti al depositante. In base al criterio del luogo della riscossione da applicare nella specie, rileva il luogo in cui il sostituto d'imposta ha effettuato il versamento all'erario, e cioè il luogo in cui esso ha domicilio fiscale. Ne consegue che, nel caso in cui i sostituti d'imposta siano l'Ente Poste italiane o banche che abbiano il proprio domicilio fiscale fuori dal territorio siciliano, il gettito del tributo spetta allo Stato, ai sensi dell'art. 2 delle norme di attuazione statutaria.

2.4.5. — Infine, in quinto luogo, la Regione rivendica il gettito delle «ritenute d'acconto operate dalle amministrazioni dello Stato o da altri enti pubblici, con sede centrale fuori dal territorio regionale, su stipendi ed altri emolumenti corrisposti in favore di dipendenti o altri soggetti che abbiano espletato stabilmente la propria attività lavorativa nel territorio della regione».

La pretesa della ricorrente non è fondata neppure in questa ipotesi.

Deve prendersi preliminarmente atto che — come già notato in precedenza — non è controversa tra le parti la spettanza regionale della quota delle imposte sui redditi di impresa o di lavoro dipendente afferente agli stabilimenti od impianti ubicati in Sicilia ed appartenenti ad imprese pubbliche o private con sede centrale fuori dal territorio della Regione (artt. 37 dello statuto e 7 delle relative norme di attuazione). La richiesta della ricorrente riguarda, infatti, ipotesi diverse, relative a datori di lavoro pubblici non imprenditori, per le quali opera il generale criterio di riparto basato sul luogo della riscossione del tributo e non quello eccezionale basato sul luogo di realizzazione del presupposto d'imposta. Per tali ritenute d'acconto, operate alla fonte (ai sensi dell'art. 23 del d.P.R. n. 600 del 1973) nei confronti dei propri dipendenti, da amministrazioni pubbliche di natura non imprenditoriale, nella loro qualità di sostituti d'imposta, e riscosse dall'erario mediante versamento diretto (ai sensi dell'art. 3, primo comma, numero 1, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602), rileva, dunque, soltanto il luogo in cui le ritenute sono versate all'erario, cioè il luogo in cui è la sede centrale di dette amministrazioni, senza che vengano in considerazione né il domicilio fiscale del dipendente, né la localizzazione degli impianti e stabilimenti dell'amministrazione presso i quali viene svolta l'attività lavorativa. Poiché la questione è posta dalla ricorrente solo per le amministrazioni pubbliche con sede centrale situata fuori dal territorio siciliano, il gettito delle ritenute spetta, in tali ipotesi, allo Stato e va rigettata, pertanto, la richiesta della Regione. A maggior ragione, tale conclusione vale per l'ipotesi di ritenuta diretta in acconto da parte dello Stato, ai sensi degli artt. 29 del d.P.R. n. 600 del 1973 e 2 del d.P.R. n. 602 del 1973.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara che spettava allo Stato e, per esso, al Ministero dell'economia e delle finanze emettere la nota in data 18 dicembre 2007, n. 27685-2007/DPF/UFF, del Dipartimento per le politiche fiscali presso detto Ministero, impugnata dalla Regione Siciliana con il ricorso per conflitto di attribuzione indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 22 marzo 2010.

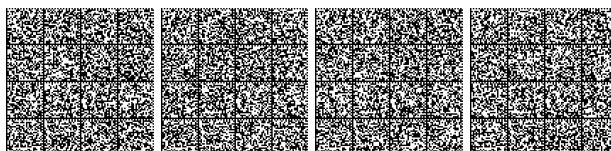
*Il Presidente:* AMIRANTE

*Il redattore:* GALLO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 25 marzo 2010.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA



N. 117

Ordinanza 22 - 25 marzo 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Paesaggio - Norme della Regione Lazio - Istituzione del Parco naturale regionale Monti Ausoni e Lago di Fondi nonché dell'ente di gestione del suddetto parco - Ricorso del Governo - Sopravvenuta modifica normativa delle disposizioni impugnate, *medio tempore* rimaste inattuato, in senso soddisfacente della pretesa avanzata col ricorso - Rinuncia al ricorso non regolarmente accettata dalla controparte (di per sé inidonea a determinare l'estinzione del processo) - Carezza, in presenza di detti elementi, di ulteriore interesse al ricorso - Cessazione della materia del contendere.**

- Legge della Regione Lazio 4 dicembre 2008, n. 21, art. 3, comma 2.
- Costituzione art. 117, comma secondo, lett. s), e terzo.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Francesco AMIRANTE;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Lazio 4 dicembre 2008, n. 21 (Istituzione del Parco naturale regionale Monti Ausoni e Lago di Fondi nonché dell'ente di gestione del suddetto parco), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 6 febbraio 2009, depositato in cancelleria il 16 febbraio 2009 ed iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2009.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

Udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2010 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

Udito l'avvocato dello Stato Maurizio Borgo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ricorso notificato in data 5 febbraio 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Lazio 4 dicembre 2008, n. 21 (Istituzione del Parco naturale regionale Monti Ausoni e Lago di Fondi nonché dell'ente di gestione del suddetto parco);

che il ricorrente — premesso che la finalità della istituzione del parco naturale in questione è di consentire sia la conservazione e la valorizzazione del territorio e delle risorse naturali dell'area dei Monti Ausoni e del lago di Fondi sia lo sviluppo economico e sociale, attraverso la promozione di attività economiche compatibili, delle popolazioni ivi insediate — rileva che la normativa censurata ha anche istituito un ente regionale di diritto pubblico, denominato appunto «Parco naturale regionale dei Monti Ausoni e del Lago di Fondi», organizzato e gestito secondo le disposizioni della legge della Regione Lazio 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali), il quale, fra i suoi compiti, ha quello di adottare il piano e il regolamento del parco nonché il piano pluriennale di promozione economica e sociale;

che la difesa erariale, dopo aver brevemente riferito sulle altre disposizioni contenute nella predetta legge regionale n. 21 del 2008, rileva che essa presenta profili di illegittimità costituzionale;



che, sebbene le Regioni siano titolari di competenza legislativa concorrente in materia di «governo del territorio», la parte ricorrente osserva come la disciplina dei parchi naturali rientri nella potestà esclusiva statale per i profili attinenti la tutela del paesaggio e dell'ambiente, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione;

che da ciò il ricorrente ricava la vincolatività per il legislatore regionale delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137), che fissano termini minimi ed uniformi di tutela validi su tutto il territorio nazionale;

che sarebbe, pertanto, illegittimo, in quanto in contrasto con le disposizioni contenute nel predetto d.lgs. n. 42 del 2004, l'art. 3, comma 2, della legge regionale n. 21 del 2008, il quale prevede che «per l'organizzazione dell'ente regionale e per la gestione del parco si applicano le disposizioni del capo II, sezione I e del capo II della legge regionale n. 29/1997 e successive modifiche»;

che, prosegue la parte ricorrente, fra le norme come sopra applicabili vi è l'art. 26 della legge regionale n. 29 del 1997, il quale, al comma 6, dispone che «il piano dell'area naturale protetta ha valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico ai sensi dell'art. 25, comma 2, della legge n. 394 del 1991 e sostituisce i piani paesistici ed i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello»;

che tale disposizione regionale deve considerarsi superata a seguito della entrata in vigore dell'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, il quale prescrive: «per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalla normativa di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette»;

che, chiarisce l'Avvocatura, la norma da ultimo citata prevede un modello gerarchico tra gli strumenti di pianificazione adottati ai diversi livelli di governo, disponendo la prevalenza dei piani paesaggistici sulle difformi previsioni contenute negli atti di pianificazione aventi limitata incidenza territoriale, compresi quelli adottati dagli enti gestori delle aree naturali protette;

che, pertanto, la disciplina statale, secondo l'avviso della parte ricorrente, esclude sia che la salvaguardia dei valori paesaggistici possa essere assicurata da strumenti diversi dai piani paesaggistici sia che questa possa cedere ad esigenze urbanistiche o naturalistiche rappresentate in diversi strumenti di pianificazione;

che il contrasto fra la normativa regionale e i riferiti principi, comportando il superamento «della separatezza fra pianificazione territoriale ed urbanistica da un lato, e tutela paesaggistica dall'altro» nonché l'inserimento della tutela del paesaggio nell'ambito del sistema della pianificazione del territorio, integrerebbe, secondo il ricorrente, gli estremi della violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione;

che, con atto del 4 marzo 2009, si è costituita in giudizio la Regione Lazio, in persona del Presidente *pro tempore*, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale della legge regionale n. 21 del 2008 sia rigettata e riservando a successiva memoria lo svolgimento delle sue difese;

che in data 28 gennaio 2010 il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite della Avvocatura generale dello Stato, ha depositato atto di rinuncia al ricorso, giusta conforme deliberazione governativa del 28 maggio 2009;

che, solo con comunicazione pervenuta presso la cancelleria della Corte il 23 febbraio 2010, data fissata per la discussione del ricorso in udienza pubblica, il procuratore costituito della Regione Lazio dichiarava «di accettare la rinuncia al ricorso».

Considerato che, successivamente alla proposizione del ricorso col quale è stata sollevata la presente questione di legittimità costituzionale, è stata approvata, promulgata ed è entrata in vigore la legge della Regione Lazio 30 marzo 2009, n. 5, recante «Modifica alla legge regionale 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali)», la quale, all'art. 1, ha sostanzialmente innovato il comma 6 dell'art. 26 della legge della Regione Lazio 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali), cioè la disposizione legislativa che, in quanto richiamata come applicabile dal comma 2 dell'art. 3 della legge della Regione Lazio 4 dicembre 2008, n. 21 (Istituzione del Parco naturale regionale Monti Ausoni e Lago di Fondi nonché dell'ente di gestione del suddetto parco), determinava, secondo la prospettazione contenuta nel ricorso introduttivo del giudizio, la illegittimità costituzionale della norma ultima citata;

che, con atto depositato presso la cancelleria di questa Corte in data 28 gennaio 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri, stante la conforme deliberazione governativa del 29 maggio 2009, comunicava di aver rinunciato a ricorso ora in questione, in quanto l'intervenuta modifica consentiva di ritenere avvenuto «l'adeguamento della normativa regionale alle disposizioni dettate dal legislatore nazionale in materia di protezione del paesaggio»;

che, a fronte di tale atto, non perveniva una formale accettazione della rinuncia da parte della Regione Lazio, tale non potendosi ritenere la dichiarazione ricevuta dalla cancelleria di questa Corte il giorno stesso in cui si è tenuta l'udienza nella quale il ricorso è stato trattato, in quanto, formulata dal procuratore costituito della Regione, non rinviava ad alcuna deliberazione assunta nel medesimo senso da parte della Giunta regionale, organo dotato di legittimità a procedere alla accettazione della rinuncia proveniente dalla controparte (ordinanza n. 418 del 2008);



che, tuttavia, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la rinuncia non regolarmente accettata, pur non comportando la estinzione del processo, può fondare, unitamente ad altri elementi, una dichiarazione di cessazione della materia del contendere per carenza di interesse del ricorrente (fra le molte, ordinanze n. 159 e n. 53 del 2009 e n. 418 del 2008);

che, nella specie, non risulta che la norma impugnata abbia avuto, nel periodo precedente alla intervenuta modificazione della disposizione da essa richiamata, applicazione;

che il suindicato intervento normativo può ritenersi soddisfacente della pretesa avanzata col ricorso, anche tenuto conto dell'inequivoco contenuto dell'atto di rinuncia;

che sono, pertanto, venute meno le ragioni della controversia.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara cessata la materia del contendere.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2010.

*Il Presidente:* AMIRANTE

*Il redattore:* NAPOLITANO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 25 marzo 2010.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

10C0296

N. 118

*Ordinanza 22 - 25 marzo 2010*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Assunzione di personale del Servizio sanitario regionale e di personale della ricerca in servizio presso gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e le Aziende ed Enti del Servizio sanitario regionale - Ricorso del Governo - Sopravvenute abrogazione e modificazione delle disposizioni impugnate, *medio tempore* rimaste inattuato, in senso soddisfacente della pretesa avanzata con il ricorso - Rinuncia al ricorso non ritualmente accettata dalla controparte (come tale inidonea a determinare l'estinzione del processo) - Sopravvenuta carenza, in presenza di tali elementi, di interesse del ricorrente - Cessazione della materia del contendere.**

- Legge della Regione Liguria 28 aprile 2009, n. 12, artt. 1, 2 e 3, commi 2, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 3, 33, 51, 81, 97, 117, commi secondo, lett. *l)* ed *m)*, e terzo, e 118; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502; d.lgs. 16 ottobre 2003, n. 288; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 565 e 796, lett. *b)*; legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, commi 90 e 96.



## 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 degli artt. 1, 2, 3, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Liguria 28 aprile 2009, n. 12 (Disposizioni relative all'assunzione di personale del servizio sanitario regionale e di personale della ricerca in servizio presso gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e le Aziende ed Enti del Servizio sanitario regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25-29 giugno 2009, depositato in cancelleria il 2 luglio 2009 ed iscritto al n. 45 del registro ricorsi 2009.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

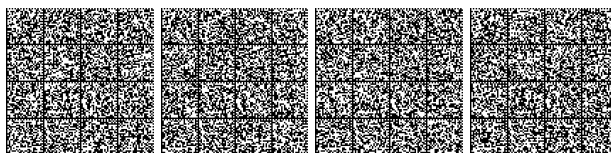
Udito nell'udienza pubblica del 10 marzo 2010 il Giudice relatore Ugo De Siero;

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

Ritenuto che con ricorso notificato il 26 giugno 2009 e depositato il successivo 2 luglio (iscritto al reg. ric. n. 45 del 2009), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 33, 51, 81, 97, 117, commi secondo, lettere *l*) e *m*), e terzo, e 118 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Liguria 28 aprile 2009, n. 12 (Disposizioni relative all'assunzione di personale del servizio sanitario regionale e di personale della ricerca in servizio presso gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e le Aziende ed Enti del Servizio sanitario regionale), pubblicata nel Bollettino ufficiale regionale n. 7 del 29 aprile 2009;

che per il ricorrente le denunciate disposizioni prevedono stabilizzazioni di personale precario e nuove assunzioni presso gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) e presso le aziende ed enti del Servizio sanitario regionale, così violando: l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., incompatibili con i livelli essenziali di assistenza di cui all'accordo del 6 marzo 2007, recante il Piano di rientro dal disavanzo sanitario; l'art. 117, terzo comma, Cost., giacché in contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute che trovano espressione negli interventi specificamente individuati dal predetto Piano; l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'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 definisce vincolanti per le Regioni che li abbiano sottoscritti «gli interventi individuati dai programmi operativi di riorganizzazione, qualificazione e 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»; il principio di leale collaborazione, desumibile dagli artt. 117 e 118 Cost., a cagione dell'inosservanza dell'accordo del 6 marzo 2007; l'art. 81 Cost., dal momento che i maggiori costi così previsti risulterebbero privi di copertura finanziaria;

che, nello specifico, per il ricorrente, l'impugnato art. 1, secondo cui il personale dedicato alla ricerca in attività presso gli IRCCS e le aziende ed enti del Servizio sanitario regionale «è assimilabile a quello dedicato all'assistenza sanitaria, sulla base di tabelle di equiparazione stabilite con deliberazione della Giunta regionale», se inteso nel senso di riferirsi al personale dipendente del servizio sanitario, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., nella materia di competenza esclusiva dello Stato dell'«ordinamento civile», giacché in contrasto con la disciplina contrattuale vigente per il comparto degli enti del Servizio sanitario nazionale, nonché l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto in contrasto con il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421), e con il decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'articolo 42, comma 1, della L. 16 gennaio 2003, n. 3); se inteso nel senso di riferirsi al personale assunto con forme di rapporto flessibile o «a progetto», violerebbe gli artt. 3, 51 e 97 Cost., dal momento che, operando un inquadramento di personale precario, risulterebbe in contrasto con i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché con il principio del pubblico concorso;



che, per il ricorrente, il denunciato art. 2, prevedendo la stabilizzazione del personale non dirigente degli enti del Servizio sanitario regionale assunto con contratto a tempo determinato o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa o con altre tipologie di lavoro flessibile, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali dettati, nella materia concorrente della «tutela della salute», dall'art. 3, commi 90 e 96, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2008), i quali fissano limiti e condizioni vincolanti per i legislatori regionali quanto alla stabilizzazione del personale precario, nonché con gli artt. 3, 51 e 97 Cost., dal momento che, ammettendo un trattamento differenziato rispetto al personale precario di altre amministrazioni pubbliche, confliggerebbe con i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché con il principio del pubblico concorso;

che, secondo il ricorrente, l'impugnato art. 3, comma 2, in forza del quale gli IRCCS di diritto privato, nell'assumere il personale da adibire alla ricerca, debbono utilizzare la «pubblica selezione», violerebbe l'art. 33 Cost., in quanto, dettando regole di natura pubblicistica per un ente privato, contrasterebbe con l'«autonomia giuridico-amministrativa degli IRCCS di diritto privato», nonché l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., trattandosi di disciplina regionale destinata ad incidere su rapporti inclusi nella materia dell'«ordinamento civile»;

che, per il ricorrente, il denunciato art. 3, comma 3, che dispone l'equiparazione, ai soli fini della valutazione dei titoli, del servizio prestato nell'ambito dei programmi di ricerca o quale collaboratore coordinato e continuativo presso gli IRCCS a quello prestato a tempo determinato o di ruolo, violerebbe gli artt. 3, 51 e 97 Cost., poiché confliggerebbe con i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché con il principio del pubblico concorso;

che, infine, per il ricorrente il censurato art. 3, comma 4, estendendo «le precedenti disposizioni» anche al personale preposto alla ricerca presso le aziende e gli altri enti sanitari della Regione, violerebbe gli artt. 3, 51 e 97 Cost., per le medesime ragioni prospettate in relazione al comma 3 dello stesso art. 3, nonché l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto vanificherebbe l'obiettivo di contenimento della spesa fissato dal principio fondamentale di cui all'art. 1, comma 565, della legge n. 296 del 2006;

che, con atto depositato il 3 agosto 2009, la Regione Liguria si è costituita nel presente giudizio, sostenendo l'infondatezza delle doglianze prospettate dal ricorrente;

che, per la resistente, il denunciato art. 1 considera i ricercatori in servizio a tempo indeterminato presso gli IRCCS, i cui regimi giuridici sarebbero difficilmente riconducibili a quelli propri dei sistemi sanitari regionali;

che, relativamente all'impugnato art. 2, la Regione Liguria obietta che detta disposizione non avrebbe modificato le categorie di personale suscettibile di stabilizzazione rispetto a quanto previsto dal previgente testo dell'art. 5 della legge regionale 3 aprile 2007, n. 14 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2007);

che, infine, per la difesa regionale il denunciato art. 3 non riguarda il profilo delle stabilizzazioni, contemplando in realtà procedure selettive per il personale preposto alla ricerca.

Considerato che, successivamente alla proposizione del ricorso con il quale sono state sollevate le presenti questioni di legittimità costituzionale, è stata approvata, promulgata ed è entrata in vigore la legge della Regione Liguria 21 ottobre 2009, n. 42 (Modifiche alla legge regionale 28 aprile 2009, n. 12 – Disposizioni relative all'assunzione di personale del Servizio Sanitario Regionale e di personale della ricerca in servizio presso gli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico e le Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Regionale), che ha abrogato gli impugnati artt. 1 e 2 e ha modificato il denunciato art. 3;

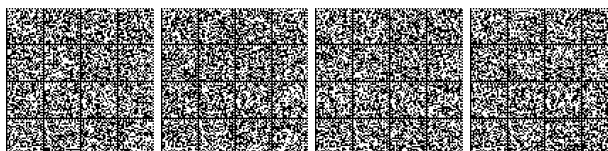
che, con atto depositato presso la cancelleria di questa Corte in data 12 febbraio 2010, la Regione Liguria ha prospettato la cessazione della materia del contendere;

che, con atto depositato presso la cancelleria di questa Corte in data 4 marzo 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri, stante la conforme deliberazione governativa del 1° marzo 2010, ha comunicato di aver rinunciato all'odierno ricorso, essendo «venute meno le motivazioni del ricorso» stesso;

che non è pervenuta alcuna formale accettazione da parte della Regione Liguria, tale non potendosi ritenere la dichiarazione posta in essere nel corso dell'udienza pubblica del 10 marzo 2010, dalla difesa, in quanto la Giunta regionale è il solo organo dotato di legittimazione a procedere alla accettazione della rinuncia proveniente dalla controparte (*cf.* ordinanza n. 418 del 2008);

che, infatti, ai sensi dell'art. 25, comma 5, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia deve essere accettata dalla parte costituita;

che né dette norme integrative, né la legge 11 marzo 1953, n. 87, né il «regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale», richiamato dall'art. 22, primo comma, della predetta legge, riconoscono al difensore il potere di accettare, nel giudizio di costituzionalità, la rinuncia al ricorso;



che, in difetto di una specifica disciplina, trova applicazione il principio generale desumibile dall'art. 306, secondo comma, del codice di procedura civile, il quale, prevedendo che «le dichiarazioni di rinuncia e di accettazione sono fatte dalle parti o da loro procuratori speciali», esclude che l'accettazione della rinuncia rientri tra i poteri propri del difensore;

che secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la rinuncia non ritualmente accettata, pur non comportando l'estinzione del processo, può fondare, unitamente ad altri elementi, una dichiarazione di cessazione della materia del contendere per sopravvenuta carenza di interesse del ricorrente (v., tra le più recenti, le ordinanze n. 153 e n. 53 del 2009);

che, nella specie, non risulta che le impugnate disposizioni abbiano avuto, medio tempore, applicazione;

che, invero, l'operatività delle denunciate previsioni era subordinata alla adozione di deliberazioni della Giunta regionale che non risultano, dagli elementi acquisiti nel corso del giudizio, essere state adottate;

che la sopravvenienza normativa deve ritenersi soddisfattiva della pretesa avanzata con il ricorso, anche alla luce dell'inequivoco contenuto dell'atto di rinuncia;

che sono, pertanto, venute meno le ragioni della controversia.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara cessata la materia del contendere.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2010.

*Il Presidente:* AMIRANTE

*Il redattore:* DE SIERVO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 25 marzo 2010.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

10C0297

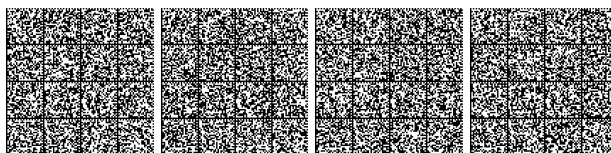
N. 119

*Sentenza 22 - 26 marzo 2010*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Norme della Regione Puglia - Accordi tra la Giunta regionale e operatori industriali - Rilascio di autorizzazioni per l'installazione e l'esercizio di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili a compensazione di riduzioni programmate delle emissioni - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di norma statale di principio nella materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nonché lesione del principio di eguaglianza e del principio di iniziativa economica - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 117, terzo comma; legge 23 agosto 2004, n. 239, art. 1, comma 5.



**Energia - Norme della Regione Puglia - Divieto di realizzazione di impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica in aree agricole di particolare pregio, nei siti della Rete Natura 2000, nelle aree protette nazionali e regionali, nelle oasi regionali e nelle zone umide tutelate a livello internazionale - Misura adottata in assenza delle linee guida nazionali per il corretto inserimento nel paesaggio di tali impianti - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente» nonché del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale - Estensione degli effetti della pronuncia al comma 3 dello stesso art. 2 della legge denunciata (in quanto rimasto privo di oggetto).**

- Legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31, art. 2, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. e), e terzo; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, commi 1 e 10.

**Energia - Norme della Regione Puglia - Impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Estensione dell'ambito di applicabilità del regime semplificato della denuncia di inizio di attività (DIA) per alcune tipologie di impianti specificatamente elencati - Contrasto con la normativa nazionale che prevede, solo con decreto del Ministro dello sviluppo di concerto con quello dell'ambiente, d'intesa con la Conferenza unificata, l'individuazione di maggiori soglie di capacità di generazione e le caratteristiche dei siti di installazione per quali si procede con la disciplina della DIA - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31, art. 3, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 5.

**Energia - Norme della Regione Puglia - Impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Auto-rizzazione unica regionale - Subordinazione a condizioni ulteriori richieste al proponente non previste dalla normativa nazionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di norma statale di principio nella materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» - Doglianza priva dei requisiti di chiarezza e completezza - Inammissibilità della questione.**

- Legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31, art. 4.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 3.

**Energia - Norme della Regione Puglia - Installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Disciplina transitoria - Applicabilità della nuova normativa a tutte le procedure in corso per le quali non risultino formalmente concluse le conferenze di servizi ovvero non sia validamente trascorso il termine di trenta giorni dalla formale presentazione di dichiarazione di inizio attività - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di norma statale di principio nella materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31, art. 7, comma 1.
- Costituzione art. 117, terzo comma; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 4.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Francesco AMIRANTE;

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, commi 1 e 2, 3, 4, 7, comma 1, della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di emissioni inquinanti e in materia ambientale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 dicembre 2008, depositato in cancelleria il 31 dicembre 2008 ed iscritto al n. 105 del registro ricorsi 2008.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;



Udito nell'udienza pubblica del 26 gennaio 2010 il giudice relatore Alfio Finocchiaro;

Uditi l'avvocato dello Stato Enrico Arena per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Beniamino Caravita di Toritto e Federico Massa per la Regione Puglia.

### *Ritenuto in fatto*

1.1. — Con ricorso notificato alla Regione Puglia il 29 dicembre 2008, e depositato presso la Cancelleria della Corte Costituzionale il 31 dicembre 2008 (reg. ric. n. 105 del 2008), il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto la declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, commi 1 e 2, 3, 4, 7, comma 1, della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), per violazione degli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, della Costituzione.

1.2. — L'art. 1 della legge regionale n. 31 del 2008 stabilisce che la Giunta regionale può stipulare e approvare accordi nei quali, a compensazione di riduzioni programmate delle emissioni da parte di operatori industriali, sia previsto il rilascio di autorizzazioni per l'installazione e l'esercizio di impianti da energie rinnovabili.

La norma è emanata in attuazione dell'art. 1, comma 5, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), il quale consente alle Regioni e agli enti locali territorialmente interessati dalla localizzazione di nuove infrastrutture energetiche ovvero dal potenziamento o trasformazione di infrastrutture esistenti di stipulare accordi con i soggetti proponenti che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica nazionale, fatto salvo quanto previsto dall'art. 12 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). Quest'ultima norma disciplina l'autorizzazione unica per l'installazione e l'esercizio di impianti da fonti rinnovabili e, al comma 6, stabilisce il divieto di subordinare la stessa autorizzazione a misure di compensazione a favore delle Regioni e delle Province. Per effetto di tale divieto sarebbe ravvisabile il contrasto dell'impugnata norma regionale con l'art. 1, comma 5, della legge n. 239 del 2004.

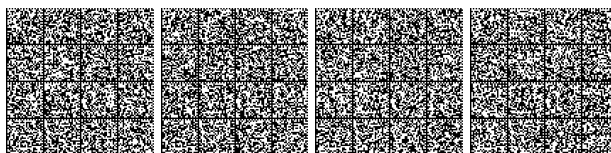
Considerando, inoltre, che in base al disposto dei commi 1 e 2 del richiamato art. 1, le autorizzazioni sono rilasciate ai soli «operatori industriali», di fatto si stabilirebbe a favore di taluni soggetti una via per l'autorizzazione alla realizzazione degli impianti in esame, parallela e diversa rispetto a quella prevista in via generale dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003.

L'indicazione, da parte della norma statale, di un procedimento unico, varrebbe come principio fondamentale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»: la disposizione risulterebbe ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità, mirando a garantire, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione del procedimento amministrativo, con modalità certe ed entro un termine definito.

La norma regionale, pertanto, ad avviso del ricorrente, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Essa inoltre lederebbe gli artt. 3 e 41 della Costituzione, creando una procedura che recherebbe un vantaggio competitivo a favore di alcuni soggetti, non giustificato da ragioni di interesse pubblico o di riallineamento fra concorrenti, con lesione del principio di uguaglianza e del principio di libertà di iniziativa economica.

1.3. — L'art. 2, commi 1 e 2, della legge regionale n. 31 del 2008 vieta la realizzazione di impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica in numerose aree, e precisamente nelle zone agricole considerate di particolare pregio, nei siti della Rete Natura 2000 (siti di importanza comunitaria e zone di protezione speciale), nelle aree protette nazionali e in quelle regionali, nelle oasi regionali e nelle zone umide tutelate a livello internazionale.

Al riguardo — rileva il ricorrente — l'art. 12, comma 1, del citato d.lgs. n. 387 del 2003 stabilisce che «le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti, autorizzate ai sensi del comma 3, sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti». Il successivo comma 10 dispone che le Regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti sulla base di linee guida — volte in particolare ad assicurare un corretto inserimento degli impianti nel paesaggio, con specifico riguardo agli impianti eolici — approvate in Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento



e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per i beni e le attività culturali.

Le richiamate disposizioni statali costituiscono principi fondamentali in materia di energia, configurandosi, di conseguenza, la violazione, ad opera del citato art. 2, commi 1 e 2, dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Inoltre — si rileva ancora nel ricorso — limitandosi aprioristicamente il libero accesso al mercato dell'energia, si creerebbe uno squilibrio nella concorrenza fra le diverse aree del Paese e tra i diversi modi di produzione dell'energia, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che stabilisce la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

1.4. — L'art. 3 della legge regionale n. 31 del 2008 prevede la denuncia di inizio attività (DIA) per numerosi tipi di impianto di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, tenendo conto della collocazione e delle caratteristiche di essi. A tale riguardo l'impugnato articolo individua alcune aree e condizioni per le quali viene aumentata la soglia per l'effettuazione degli interventi di installazione di impianti da fonte rinnovabile, tramite DIA. La norma, però, non tiene conto dell'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 387 del 2003, il quale, al terzo periodo, stabilisce che «maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione per i quali si procede con la medesima disciplina della denuncia di inizio attività» possono essere individuate solo con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

La norma, pertanto, determinerebbe una lesione di tale principio fondamentale e, quindi, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

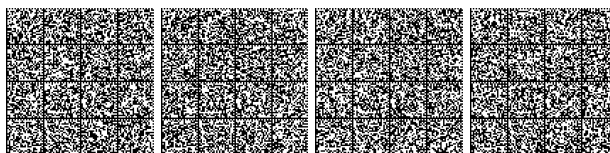
1.5. — L'art. 4 della legge regionale n. 31 del 2008 — osserva il ricorrente — stabilisce una lunga serie di impegnative condizioni alle quali subordina l'autorizzazione regionale alla realizzazione dell'impianto, con riferimento sia alla convocazione della conferenza di servizi di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, sia agli adempimenti successivi al rilascio dell'autorizzazione, ma non tiene in considerazione il disposto dell'art. 12, comma 3, del citato d.lgs. n. 387 del 2003. Quest'ultimo, infatti, prevede soltanto l'autorizzazione unica in sede regionale (o in sede provinciale, su delega della regione) assentita «nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico». L'indicazione di tale procedimento si configura come principio fondamentale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». La disposizione statale, invero, risulta finalizzata alla semplificazione amministrativa ed alla celerità e a garantire, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione con modalità certe ed entro un termine definito del procedimento autorizzativo, alla stregua della giurisprudenza costituzionale. La norma regionale, quindi, violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

1.6. — L'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 31 del 2008 stabilisce la disciplina transitoria, prevedendo l'applicabilità delle norme regionali anche alle procedure in corso per le quali non risultino formalmente concluse le conferenze dei servizi ovvero non sia validamente trascorso il termine di trenta giorni dalla formale presentazione di dichiarazione di inizio attività.

La norma *de qua* risulterebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, perché, attribuendo efficacia retroattiva alla legge regionale per i procedimenti pendenti, modificherebbe le condizioni per l'autorizzazione degli impianti, e lederebbe, di conseguenza, il principio fondamentale posto dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, che, in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», fissa in centottanta giorni il termine massimo per l'autorizzazione delle installazioni.

2. — Si è costituita in giudizio la regione Puglia, chiedendo dichiararsi l'infondatezza del ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri. La Regione premette che il governo del settore energetico, considerato nel suo complesso, ha assunto negli ultimi anni un rilievo assolutamente strategico anche nel sistema delle relazioni tra Stato e Regioni.

La legge impugnata, dettando «Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di emissioni inquinanti e in materia ambientale», rientra certamente — osserva la Regione costituita — nell'ambito di competenza della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», riconducibile alla potestà legislativa ripartita tra lo Stato e le Regioni. La disciplina in esame, tuttavia, riguarderebbe, più o meno direttamente, altri interessi e settori, dal «governo del territorio», alla «tutela della salute», alla «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali»; ed anche, per l'impatto che un certo sistema di produzione energetica determina sul territorio, quelli del «turismo», dell'«agricoltura» e del «commercio». La molteplicità degli interessi coinvolti, nel quadro di un nuovo ruolo riconosciuto alle Regioni dalla Riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, sarebbe connessa ad ambiti materiali, tutti appartenenti alla legislazione concorrente o a quella residuale regionale, con l'unica eccezione della «tutela dell'ambiente», materia di pertinenza esclusiva statale, ma che la consolidata giurisprudenza costituzionale considera come «valore» da tutelare, piuttosto che semplice ambito materiale.



È, quindi, assolutamente indispensabile — rileva la Regione Puglia — che su di essi la voce e il ruolo della Regione siano forti ed incisivi.

L'intervento legislativo regionale, censurato dallo Stato, sarebbe in realtà pienamente coerente ed in linea con il quadro costituzionale e con le diverse competenze istituzionali.

La disciplina statale avrebbe attribuito in maniera incontrovertibile il potere di rilascio delle autorizzazioni alla costruzione degli impianti di produzione di energia alle Regioni.

2.1. — Riguardo all'art. 1 della legge regionale n. 31 del 2008, la norma sarebbe pienamente coerente ed in linea con il quadro costituzionale e con le diverse competenze istituzionali.

La difesa erariale incorrerebbe in un equivoco là dove si basa sull'assunta identità di significato del termine «compensazione» nelle due norme poste a raffronto, mentre il termine è utilizzato nei testi di legge in modi e con accezioni diverse fra loro: il divieto cui fa riferimento l'art. 12, comma 6, del d.lgs. n. 387 del 2003 riguarda misure di compensazione a favore delle Regioni e delle Province, laddove quelle previste dall'art. 1 sono quelle collegate alle riduzioni programmate delle emissioni da parte degli operatori industriali.

In sostanza, la legge statale vieterebbe alle Regioni di subordinare il rilascio delle autorizzazioni ad interventi compensativi in favore delle Regioni stesse. La legge regionale, invece, molto più semplicemente, prevederebbe la possibilità di stipulare accordi tesi al rilascio delle autorizzazioni a favore di quegli operatori industriali che, esercitando o volendo esercitare attività caratterizzate da significative immissioni in atmosfera di «sostanze incidenti sulle alterazioni climatiche», si impegnano a ridurre le emissioni inquinanti.

La norma perseguirebbe in tal modo l'obiettivo, proprio anche della legislazione nazionale di principio, di favorire lo sviluppo della produzione energetica da fonti rinnovabili, al contempo determinando le condizioni per la contestuale e proporzionale riduzione delle attività a maggior impatto ambientale.

In secondo luogo, la manifesta infondatezza della questione proposta nel ricorso sarebbe avvalorata dalla recente giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 383 del 2005 e 248 del 2006). Questa ha riconosciuto una irragionevole compressione della potestà regionale riguardo all'art. 1, comma 4, lettera *f*), della legge n. 239 del 2004, che individuava puntualmente ed in modo analitico una categoria di fonti di energia rispetto alle quali sarebbe stata preclusa ogni valutazione da parte delle Regioni in sede di esercizio delle proprie competenze costituzionalmente garantite (sent. n. 383 del 2005).

Del tutto priva di fondamento sarebbe altresì la lamentata violazione degli artt. 3 e 41 della Costituzione.

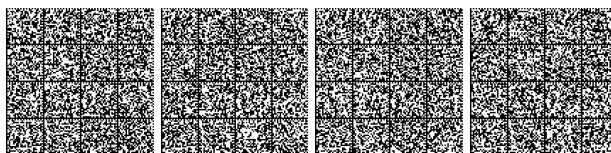
La legge regionale non determinerebbe alcuna irragionevole discriminazione fra concorrenti, posto che il rilascio di autorizzazioni «a compensazione di riduzioni programmate delle emissioni da parte degli operatori industriali» può riguardare solo quei soggetti capaci di produrre, in ragione della loro natura ed attività, tali emissioni. La riduzione delle emissioni può essere richiesta solamente a coloro che producono le emissioni inquinanti, non ad altri.

Non sarebbe poi esatto che non vi sia un interesse pubblico sotteso alla disciplina regionale, dal momento che proprio la finalità della disposizione censurata sarebbe quella di far coesistere le esigenze di produzione energetica con quelle di riduzione delle emissioni inquinanti (quindi di tutela dell'ambiente), che rappresenta certamente un pubblico interesse di primario valore.

2.2. — Neppure meritevole di accoglimento sarebbe la censura rispetto ai commi 1 e 2 dell'art. 2 della legge pugliese, che individuano una serie di zone nelle quali è vietata la realizzazione di impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica, asseritamente in contrasto con la disciplina statale che qualifica (art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 387 del 2003) come «di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti» le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti.

Le Regioni, nel quadro ed in armonia con la competenza statale in materia ambientale, nell'esercitare la competenza che loro appartiene riguardo ad altre materie — ad esempio, il governo del territorio — possono introdurre ulteriori strumenti di tutela, legati alla specificità dei luoghi. Sarebbe dunque pienamente compatibile con il quadro costituzionale un intervento legislativo che sottragga alcune zone dalla possibilità di essere «invase» e deturpate dall'impiantistica di produzione energetica soprattutto nel caso in cui la pre-condizione posta dalla legge statale (linee guida in sede di Conferenza unificata) tardi a realizzarsi.

Una visione sistematica della norma impugnata evidenzerebbe che i divieti, posti dal comma 1, non sono per nulla onnicomprensivi ed assoluti: rispetto ad essi, operano le deroghe previste dal comma 3 in forza delle quali l'installazione di impianti fotovoltaici è consentita, anche in quelle zone, nel caso si tratti di impianti esclusivamente finalizzati all'autoconsumo; con potenza elettrica nominale fino a 40 kW; realizzati sulle coperture degli edifici o fabbricati agricoli, civili, industriali o sulle aree pertinenziali ad essi adiacenti; da realizzarsi in aree industriali dismesse.



2.3. — Quanto alla censura dell'art. 3 della legge regionale n. 31 del 2008, la Regione Puglia, premesso che il d.lgs. n. 387 del 2003 reca l'attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili, osserva che il *favor* che la disciplina comunitaria riserva alle fonti energetiche rinnovabili, in un'ottica di protezione e tutela dell'ambiente e di promozione dello sviluppo sostenibile attraverso l'incentivazione del consumo di elettricità prodotta da fonti ecocompatibili, richiede una peculiare articolazione del rapporto norme di principio-norme di dettaglio, a fronte della quale la parziale lettura della norma regionale prospettata dal ricorrente ometterebbe del tutto di evidenziare che la previsione della DIA nel caso degli impianti presi in considerazione dalla norma regionale non costituisce obbligo assoluto e indefettibile, né rappresenta l'unica modalità di avvio del procedimento, poiché il comma 2 dell'art. 3 della legge regionale fa salva la facoltà dell'interessato di chiedere l'autorizzazione comunale per gli impianti descritti al comma 1.

In quest'ottica il decreto ministeriale cui fa riferimento il comma 5 dell'art. 12, quale strumento per concordare soglie maggiori per gli impianti da avviare tramite DIA, costituirebbe un mero strumento che nulla aggiungerebbe al principio ispiratore della legge nazionale, che ben potrebbe essere osservato anche con altri strumenti, particolarmente ove sia in gioco un interesse peculiare della Regione nel perseguimento degli obiettivi di adattamento alla realtà locale dei diversi profili della fornitura di energia, nella misura in cui — come la giurisprudenza costituzionale ammette — non vengano pregiudicati gli assetti nazionali del settore energetico e gli equilibri su cui esso si regge nel suo concreto funzionamento.

Il più ampio ricorso alla procedura della DIA piuttosto che dell'autorizzazione per talune tipologie di impianti (che peraltro, quanto al tipo di fonte rinnovabile utilizzata, sono perfettamente coincidenti con quelle previste dal legislatore nazionale), è chiaramente volta dall'art. 3 della legge regionale n. 31 del 2008 ad ottenere effetti di razionalizzazione e di semplificazione delle procedure necessarie per avviare la realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, pur tuttavia nel rispetto delle esigenze di tutela ambientale sottese al quadro normativo di riferimento.

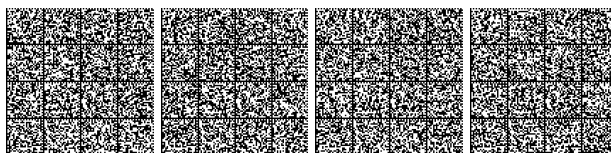
2.4. — Quanto alla denuncia dell'art. 4 della legge della Regione Puglia n. 31 del 2008, la difesa erariale, nel censurare detta norma, che, imponendo una serie di impegnative condizioni per l'autorizzazione regionale alla realizzazione dell'impianto, contrasterebbe con l'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003 — che invece, ai fini della semplificazione amministrativa, prevede solo un'autorizzazione unica in sede regionale — non sembrerebbe cogliere la *ratio* insita della disposizione impugnata, che, pretendendo la prova di un'adeguata capacità finanziaria nel soggetto proponente l'impianto, tenderebbe a garantire la concreta ed effettiva fattibilità, dal punto di vista economico-industriale, degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

L'interesse alla verifica della concreta fattibilità degli interventi proposti discenderebbe dalla qualificazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza degli interventi medesimi (art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 387 del 2003), nel perseguimento dell'obiettivo dell'aumento complessivo della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili, dei quali, quindi, è indispensabile garantire l'effettiva realizzazione. Né potrebbe ritenersi che le prescrizioni regionali in esame determinino impropri sbarramenti all'accesso al relativo mercato, atteso che i requisiti e le condizioni richiesti sono calibrati con specifico e puntuale riferimento alla natura ed alla dimensione dell'intervento proposto.

2.5. — Sull'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 31 del 2008, osserva la Regione che esso, recando una disciplina transitoria per le procedure in corso, per le quali non risultino ancora formalmente concluse le conferenze di servizi di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 — e quindi riguardando situazioni giuridiche non ancora compiutamente definite e fasi procedurali non certo caratterizzate da definitività degli effetti — dà corretta applicazione al principio di carattere generale *tempus regit actum*, che governa la successione di leggi nel procedimento amministrativo: le modifiche introdotte alla disciplina che regola un determinato procedimento amministrativo debbono trovare applicazione dal giorno della loro entrata in vigore, anche nei riguardi delle istanze presentate anteriormente, per le quali il procedimento stesso non si sia concluso.

Pertanto, in forza di tale principio — che implica che il provvedimento finale del procedimento esprima l'assetto pubblicistico degli interessi coinvolti nella fattispecie ed obbedisca alle scelte di valore espresse dalla legge vigente alla data di adozione dell'atto — dovrà trovare applicazione, per tutti i procedimenti pendenti e non ancora conclusi e definiti, la disciplina specifica formulata dalla Regione nel legittimo esercizio delle proprie competenze legislative.

3. — Nell'imminenza dell'udienza, la Regione Puglia ha presentato memoria, con cui amplia le argomentazioni difensive dell'atto di costituzione. Il quadro normativo ha delineato un chiaro *favor* da parte dell'ordinamento internazionale, comunitario e nazionale all'incremento dell'«energia pulita». Peraltro il legislatore nazionale, in attuazione di quanto disposto a livello internazionale e comunitario, ha riconosciuto un chiaro ruolo alle Regioni nella disciplina del procedimento teso alla realizzazione degli impianti di energie rinnovabili.



In ottemperanza al ruolo centrale ad essa riconosciuto, la Regione Puglia, con la legge n. 31 del 2008, avrebbe, tra l'altro, bilanciato l'esigenza di installare gli impianti con la tutela dei siti di interesse comunitario e delle zone di protezione speciale, nonché delle altre aree naturali e protette, ottemperando agli obblighi imposti dalla legge all'ente.

### *Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna alcune disposizioni della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), per violazione degli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, della Costituzione.

La legge disciplina i titoli abilitativi (autorizzazione unica regionale e denuncia inizio attività) alla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, con riferimento all'obiettivo finale della riduzione del carico di inquinamento. Va premesso che tale disciplina attiene alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, attribuita alla potestà legislativa concorrente (sentenze n. 364 del 2006 e n. 383 del 2005).

2. — L'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 31 del 2008 è censurato per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, perché, stabilendo che la Giunta regionale possa stipulare e approvare accordi nei quali, a compensazione di riduzioni programmate delle emissioni da parte di operatori industriali, sia previsto il rilascio di autorizzazioni, si porrebbe in contrasto con l'art. 1, comma 5, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), che, pur consentendo di stipulare accordi con soggetti proponenti che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica nazionale, fa salvo il divieto previsto dall'art. 12 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), di subordinare l'autorizzazione per l'installazione e l'esercizio di impianti da energie rinnovabili a misure di compensazione a favore delle Regioni e delle Province. La norma regionale, inoltre, consentendo il rilascio delle autorizzazioni previo accordo sulla compensazione ai soli operatori industriali, creerebbe una procedura che reca un vantaggio competitivo a favore di alcuni soggetti, con lesione del principio di uguaglianza e del principio di libertà di iniziativa economica.

2.1. — La questione non è fondata in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

2.2. — Va premesso che per misure di compensazione s'intende, in genere, una monetizzazione degli effetti deteriori che l'impatto ambientale determina, per cui chi propone l'installazione di un determinato impianto s'impegna ad assicurare all'ente locale cui compete l'autorizzazione determinati servizi o prestazioni.

La legge statale vieta tassativamente l'imposizione di corrispettivo (le cosiddette misure di compensazione patrimoniale) quale condizione per il rilascio di titoli abilitativi per l'installazione e l'esercizio di impianti da energie rinnovabili, tenuto anche conto che, secondo l'ordinamento comunitario e quello nazionale, la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili sono libere attività d'impresa soggette alla sola autorizzazione amministrativa della Regione (art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, in attuazione dell'art. 6 della direttiva 2001/77/CE).

Devono, invece, ritenersi ammessi gli accordi che contemplino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, nel senso che il pregiudizio subito dall'ambiente per l'impatto del nuovo impianto, oggetto di autorizzazione, viene «compensato» dall'impegno ad una riduzione delle emissioni inquinanti da parte dell'operatore economico proponente.

L'art. 1, comma 4, lett. f), della legge n. 239 del 2004, dopo aver posto il principio della localizzazione delle infrastrutture energetiche in rapporto ad un adeguato equilibrio territoriale, ammette concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto ambientale, prevedendo in tal caso misure di compensazione e di riequilibrio (anche relativamente ad impianti alimentati da fonti rinnovabili, a seguito della sentenza n. 383 del 2005, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'esclusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili dalle misure di compensazione e di riequilibrio ambientale). A tal fine, il comma 5 dell'art. 1 della legge n. 239 del 2004 afferma il diritto di Regioni ed enti locali di stipulare accordi con i soggetti proponenti che individuino misure di compensazione



e riequilibrio ambientale, coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica nazionale, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 12 del d.lgs. n. 387 del 2003: quest'ultimo vieta che l'autorizzazione possa prevedere (o essere subordinata a) compensazioni (evidentemente di natura patrimoniale) a favore della Regione o della Provincia delegata.

La sentenza di questa Corte n. 248 del 2006 ha ammesso che una norma regionale, in via generale, possa prevedere misure di compensazione quale contenuto di un'autorizzazione, a fini di riequilibrio ambientale.

2.3. — L'art. 1 della legge regionale n. 31 del 2008 non consente la fissazione di compensazioni patrimoniali a favore degli enti locali (come invece la norma regionale oggetto di scrutinio nella recente sent. n. 282 del 2009). Il sistema complessivo in cui s'inserisce la disposizione convince della inequivoca riferibilità all'ambiente, posto lo stretto collegamento alle riduzioni programmate delle emissioni da parte degli operatori industriali, nel quadro complessivo del riequilibrio ambientale, ed in considerazione della proporzione quantitativa che si vuole instaurare, all'interno degli accordi, tra le riduzioni delle emissioni inquinanti e la potenza degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili autorizzati, comunque coerenti con gli obiettivi del piano energetico ambientale regionale.

2.4. — E' da escludere anche il contrasto con gli artt. 3 e 41 della Costituzione. La norma regionale non preclude il rilascio di autorizzazioni per l'installazione e l'esercizio di impianti da energie rinnovabili ad operatori non industriali: essa stabilisce semplicemente, ai fini del riequilibrio ambientale, che, ove il proponente sia operatore industriale, l'accordo pre-autorizzativo possa prevedere una compensazione, nel senso della diminuzione delle quantità delle emissioni inquinanti delle industrie di cui l'operatore stesso è titolare.

3. — Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, altresì, l'art. 2, commi 1 e 2, della citata legge regionale n. 31 nella parte in cui vieta la realizzazione di impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica in determinate parti del territorio regionale, precisamente nelle zone agricole considerate di particolare pregio (anche individuate dai Comuni con delibera consiliare), nei siti della Rete Natura 2000 (siti di importanza comunitaria e zone di protezione speciale), nelle aree protette nazionali e in quelle regionali, nelle oasi regionali e nelle zone umide tutelate a livello internazionale. La norma si porrebbe in contrasto con l'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 387 del 2003, che dichiara di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti le opere autorizzate per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, comprese le opere connesse e infrastrutturali, e con il comma 10 dello stesso art. 12, in base al quale l'indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti può avvenire solo sulla base di linee guida approvate nella Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per i beni e le attività culturali.

3.1. — La questione è fondata.

3.2. — Pur non trascurandosi la rilevanza che, in relazione agli impianti che utilizzano fonti rinnovabili, riveste la tutela dell'ambiente e del paesaggio, occorre riconoscere prevalente risalto al profilo afferente alla gestione delle fonti energetiche in vista di un efficiente approvvigionamento presso i diversi ambiti territoriali (sent. n. 166 del 2009): diversamente, l'adozione, da parte delle Regioni, nelle more dell'approvazione delle linee guida previste dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, di una disciplina come quella oggetto di censura provoca l'impossibilità di realizzare impianti alimentati da energie rinnovabili in un determinato territorio, dal momento che l'emanazione delle linee guida nazionali per il corretto inserimento nel paesaggio di tali impianti è da ritenersi espressione della competenza statale di natura esclusiva in materia di tutela dell'ambiente. L'assenza delle linee guida nazionali non consente, dunque, alle Regioni di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa. Di conseguenza l'individuazione di aree territoriali ritenute non idonee all'installazione di impianti eolici e fotovoltaici, non ottemperando alla necessità di ponderazione concertata degli interessi rilevanti in questo ambito, in ossequio al principio di leale cooperazione, risulta in contrasto con l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 (sent. n. 382 del 2009).

La dichiarazione di illegittimità costituzionale incide sugli interi commi 1 e 2 dell'art. 2 della legge regionale impugnata e va estesa al comma 3, che contenendo deroghe al divieto di installazione di impianti nelle zone di cui al comma 1, resta privo di oggetto.

Va affermata, peraltro, la necessità, al fine del perseguimento della esigenza di contemperare la diffusione degli impianti da energie rinnovabili con la conservazione delle aree di pregio ambientale, che lo Stato assuma l'iniziativa di attivare la procedura di cooperazione prevista per l'elaborazione delle linee guida.



4. — A parere della difesa erariale, l'art. 3 della legge regionale n. 31 del 2008, che attribuisce rilevanza alla collocazione e alle caratteristiche degli impianti di produzione energetica da fonte rinnovabile, estendendo l'ambito di applicabilità del regime semplificato della denuncia di inizio attività (DIA), sarebbe in contrasto con il principio fondamentale della materia, sancito — in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. — dall'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 387 del 2003, il quale, al terzo periodo, stabilisce che «maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione per i quali si procede con la medesima disciplina della denuncia di inizio attività» possono essere individuate solo con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata.

4.1. — La questione è fondata.

4.2. — La costruzione e l'esercizio degli impianti da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse, sono soggetti all'autorizzazione unica, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico (art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003). Sussiste una procedura autorizzativa semplificata in relazione agli impianti con una capacità di generazione inferiore rispetto alle soglie indicate (tabella A, allegata al medesimo decreto legislativo), diversificate per ciascuna fonte rinnovabile: agli impianti rientranti nelle suddette soglie si applica la disciplina della DIA, di cui agli articoli 22 e 23 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), da presentare al Comune competente per territorio.

La norma regionale censurata — per alcune tipologie di impianti specificamente elencati, per la produzione di energia da fonti rinnovabili, non solo solare ed eolica, ma anche per impianti idraulici, a biomassa e a gas — ha previsto l'estensione della DIA anche per potenze elettriche nominali superiori (fino a 1 *MWe*) a quelle previste alla tabella A allegata al d.lgs. n. 387 del 2003.

Riguardo alle ipotesi di applicabilità della procedura semplificata di DIA in alternativa all'autorizzazione unica, è riconoscibile l'esercizio della legislazione di principio dello Stato in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», per via della chiamata in sussidiarietà dello Stato, per esigenze di uniformità, di funzioni amministrative relative ai problemi energetici di livello nazionale (sentenza n. 383 del 2005); ciò anche riguardo alla valutazione dell'entità delle trasformazioni che l'installazione dell'impianto determina, ai fini dell'eventuale adozione di procedure semplificate (in tal senso le sentenze n. 336 del 2005, in materia di comunicazioni elettroniche, e n. 62 del 2008 in materia di smaltimento rifiuti).

La norma regionale è allora illegittima, in quanto maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione per i quali si procede con la disciplina della DIA possono essere individuate solo con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata, senza che la Regione possa provvedervi autonomamente: la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3 va limitata ai commi 1 e 2.

5. — È inoltre censurato l'art. 4 della legge regionale n. 31 del 2008 nella parte in cui stabilisce «una lunga serie di impegnative condizioni» alle quali subordina l'autorizzazione regionale alla realizzazione dell'impianto, con riferimento sia alla convocazione della conferenza di servizi di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, sia agli adempimenti successivi al rilascio dell'autorizzazione. Ne risulterebbe messa in discussione la conclusione del procedimento autorizzativo con modalità certe ed entro termini definiti, come previsto dall'art. 12, comma 3, del citato d.lgs. n. 387 del 2003, nell'obiettivo della semplificazione amministrativa e della celerità.

5.1. — La questione è inammissibile.

5.2. — La doglianza non risponde ai requisiti di chiarezza e completezza richiesti per la proposizione di una questione di legittimità costituzionale, a maggior ragione nei giudizi in via principale (sentenza n. 139 del 2006).

Le condizioni ulteriori richieste al proponente dall'art. 4 della legge regionale, ai fini della realizzazione dell'impianto, si pongono nella fase preliminare alla convocazione della conferenza di servizi (comma 1), e nella fase successiva al conseguimento dell'autorizzazione unica (comma 2).

La difesa erariale non esamina le singole condizioni con cui il legislatore regionale — al quale comunque compete dettare la normativa di dettaglio riguardo agli aspetti procedurali secondo le proprie esigenze, purché non contraddica le norme di cornice — avrebbe appesantito il procedimento per conseguire l'autorizzazione unica, tanto più che, per sua stessa ammissione, alcuni di tali adempimenti riguarderebbero la fase successiva al rilascio del titolo abilitativo.

6. — È censurato, infine, l'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 31 del 2008, che contiene una disciplina transitoria, e prevede l'applicabilità della nuova normativa regionale alle procedure in corso per le quali non risultino formalmente concluse le conferenze dei servizi ovvero non sia validamente trascorso il termine di trenta giorni dalla



formale presentazione di dichiarazione di inizio attività. La norma contrasterebbe con il principio fondamentale fissato dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, che fissa in centottanta giorni il termine massimo per l'autorizzazione alle installazioni.

6.1. — La questione non è fondata.

6.2. — La norma, che rende applicabile la nuova disciplina regionale, non è dilatoria rispetto ai termini di conclusione del procedimento autorizzatorio.

Gli adempimenti imposti al proponente dalla norma — produzione di documentazione bancaria — costituiscono in realtà disposizioni ad integrazione della disciplina statale sull'autorizzazione unica (in quanto tali compatibili con la competenza regionale concorrente in materia: sentenza n. 246 del 2006), al fine di garantire l'attuazione dei comuni obiettivi di incentivazione del ricorso alle fonti energetiche rinnovabili, attraverso una puntuale verifica dell'affidabilità economica dei proponenti, spesso in numero maggiore rispetto alla disponibilità delle aree idonee all'installazione di impianti. Tale esigenza è inoltre salvaguardata dalla previsione di decadenza dall'autorizzazione, ove il proponente, che non ottemperi alle prescrizioni post-autorizzazione (art. 4, comma 2), non dia prova di adeguata capacità finanziaria ed operativa ai fini dell'esecuzione dell'opera.

La produzione della documentazione bancaria è condizione per la convocazione della conferenza di servizi (e dunque la norma è inapplicabile per le conferenze già in corso), e la documentazione da presentare a garanzia della costruzione dell'opera non incide sui tempi di emissione del titolo abilitativo, comportando bensì una verifica a posteriori.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale);*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2, della citata legge della Regione Puglia n. 31 del 2008;*

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Puglia n. 31 del 2008, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 7, comma 1, della stessa legge della Regione Puglia n. 31 del 2008, sollevate, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 3 e 41, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2010.

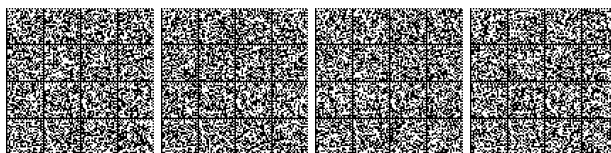
*Il Presidente:* AMIRANTE

*Il redattore:* FINOCCHIARO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 marzo 2010.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA



N. 120

Sentenza 22 - 26 marzo 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Norme della Regione Puglia - Costruzione ed esercizio di linee di impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt - Esenzione dall'obbligo di munirsi di titolo abilitativo (autorizzazione o denuncia) per «le varianti di tracciato concordate con i proprietari dei fondi interessati e le amministrazioni interessate», in quanto ricomprese tra gli interventi di manutenzione ordinaria - Conseguente sottrazione alla verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale - Violazione della normativa comunitaria e statale in tema di VIA - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge della Regione Puglia 9 ottobre 2008, n. 25, art. 4, comma 4.
- Costituzione, artt. 10, 11 e 117, commi primo e secondo, lett. a) ed s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, con le modifiche introdotte dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4; direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985.

**Energia - Norme della Regione Puglia - Disciplina della costruzione ed esercizio di linee di impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt - Modalità di pubblicazione dell'avviso di avvenuto deposito della domanda di autorizzazione - Riduzione dei termini procedurali per la partecipazione di titolari di interessi pubblici o privati - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del vincolo di osservanza del diritto comunitario in materia di VIA, della competenza esclusiva statale in materia di ambiente, della competenza statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione di energia - Erroneo presupposto interpretativo - Non fondatezza della questione.**

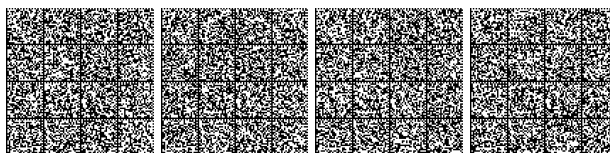
- Legge della Regione Puglia 9 ottobre 2008, n. 25, art. 5, comma 7.
- Costituzione, artt. 10, 11, 117, commi primo e secondo, lett. a) ed s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 24; direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985, art. 6, paragrafi 2, 3 e 4.

**Energia - Norme della Regione Puglia - Catasto informatico regionale degli elettrodotti - Attribuzione alle province del compito di sottoporre a controllo i dati relativi ai valori di campo elettromagnetico prodotti dalle reti elettriche e di comunicarli successivamente all'ARPA - Ricorso del Governo - Lamentato contrasto con la normativa statale di principio che attribuisce l'attività di controllo nel settore alle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente (ARPA e APPA) - Insussistente contraddizione tra la titolarità provinciale del controllo sulle fonti di inquinamento elettromagnetico e la collocazione presso l'ARPA del Catasto informatico degli elettrodotti - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Puglia 9 ottobre 2008, n. 25, art. 19, comma 2.
- Costituzione art. 117, terzo comma; legge 22 febbraio 2001, n. 36, art. 14.

**Energia - Norme della Regione Puglia - Disciplina della costruzione ed esercizio di linee di impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt - Procedura abbreviata di autorizzazione per gli elettrodotti già in esercizio privi di autorizzazione o con autorizzazione provvisoria ai sensi del r.d. n. 1775 del 1933 - Equivalenza all'autorizzazione della pubblicazione di apposita domanda sul sito informatico della Regione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del vincolo di osservanza del diritto comunitario, della competenza esclusiva statale in materia di ambiente, della competenza statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione di energia - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Puglia 9 ottobre 2008, n. 25, art. 20, comma 2.
- Costituzione, artt. 10, 11, 117, commi primo e secondo, lett. a) ed s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 20; direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Francesco AMIRANTE;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 4, 5, comma 7, 19, comma 2 e 20, comma 2, della legge della Regione Puglia 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica l'11 dicembre 2008, depositato in cancelleria il 18 dicembre 2008 ed iscritto al n. 98 del registro ricorsi 2008.

Visto l'atto di costituzione, fuori termine, della Regione Puglia;

Udito nell'udienza pubblica del 26 gennaio 2010 il giudice relatore Alfio Finocchiaro;

Udito l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

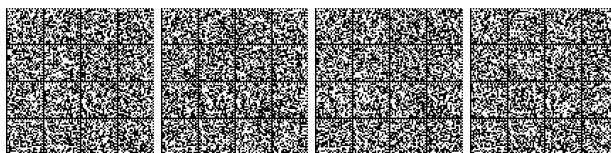
1. — Con ricorso notificato alla Regione Puglia l'11 dicembre 2008 e depositato presso la Cancelleria della Corte Costituzionale il 18 dicembre 2008 (reg. ric. n. 98 del 2008), il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto la declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 4, comma 4, 5, comma 7, 19, comma 2, e 20, comma 2, della legge della Regione Puglia 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt), per violazione degli articoli 10, 11 e 117, primo comma, secondo comma, lettere *a)* e *s)*, e terzo comma, della Costituzione.

1.1. — L'art. 4, comma 4, della legge regionale n. 25 del 2008, prevede che «Non sono soggetti ad autorizzazione né a denuncia gli interventi di manutenzione ordinaria degli impianti esistenti, ivi compresi: la sostituzione dei componenti degli stessi e le varianti di tracciato concordate con i proprietari dei fondi interessati e le amministrazioni interessate».

Secondo il ricorrente, la disposizione contiene un vizio logico originario, in quanto considera ipotesi di manutenzione ordinaria la variazione del percorso di un elettrodotto che, invece, implicando una modificazione progettuale, costituisce intervento di manutenzione straordinaria.

L'esenzione di qualunque variante di tracciato dalla preventiva autorizzazione o denuncia, anche a prescindere dalla sua oggettiva ampiezza, contrasta con la normativa di derivazione comunitaria in materia di Valutazione di impatto ambientale (VIA).

Assume il ricorrente che la procedura di VIA è strutturata sul principio dell'azione preventiva, in base al quale la migliore politica ecologica possibile deve prevenire gli effetti negativi legati alla realizzazione di progetti, la cui compatibilità con l'ecosistema è verificata nell'ambito di un processo decisionale politico che prevede la partecipazione della popolazione dei territori interessati e che si prefigge l'obiettivo di coniugare l'uso efficiente delle risorse con il rispetto delle condizioni di stabilità ambientale (cosiddetto «sviluppo sostenibile»). Essa è attualmente regolata dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), con le modifiche introdotte dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale). La disciplina statale detta i principi in materia (parte III del d.lgs. n. 152 del 2006), mentre le Regioni sono legittimate a legiferare nel dettaglio, nel rispetto dei principi indicati dallo Stato e dall'ordinamento comunitario.



Il d.lgs. n. 152 del 2006 — rileva il ricorrente — distingue il procedimento autorizzatorio principale da quello per il rilascio della VIA. Mentre il primo si svolge in conferenza di servizi, il secondo è articolato in distinte fasi, prevedendo all'inizio lo svolgimento dell'istruttoria e la redazione del parere conclusivo da parte della commissione per la valutazione di impatto ambientale e, infine, l'emanazione del decreto di VIA da parte del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali. In tal senso, il procedimento di VIA è delineato come un procedimento permissivo autonomo, il cui provvedimento finale ha carattere endoprocedimentale, obbligatorio, vincolante e sostitutivo di ogni altro provvedimento in materia di tutela dell'ambiente. L'assenza o la formulazione negativa della valutazione inibiscono l'ulteriore corso del procedimento autorizzatorio principale.

L'effettuazione della VIA — si osserva ancora nel ricorso — è subordinata allo svolgimento di un subprocedimento preventivo volto alla verifica dell'assoggettabilità dell'opera realizzanda alla VIA medesima, che costituisce attuazione dell'art. 4, paragrafo 2, lettera *b*), della direttiva 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati). L'art. 20, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 152 del 2006, estende la verifica di assoggettabilità ai progetti «inerenti modifiche dei progetti elencati negli allegati II che comportino effetti negativi apprezzabili per l'ambiente, nonché quelli di cui all'allegato IV secondo le modalità stabilite dalle Regioni e Province autonome, tenendo conto dei commi successivi del presente articolo». Nell'allegato IV al d.lgs. n. 152 del 2006, punto 7, lettera *z*), figurano appunto gli «Elettrodotti aerei esterni per il trasporto di energia elettrica con tensione superiore a 100 kW e con tracciato superiore a 3 Km.».

Nel medesimo allegato IV, al punto 8, lettera *t*), si fa, inoltre, riferimento alle «modifiche o estensioni di progetti di cui all'allegato III o all'allegato IV già autorizzati, realizzati o in fase di realizzazione, che possono avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente».

La normativa statale, attuativa di quella comunitaria, presuppone sempre e comunque un controllo dell'autorità pubblica su determinati progetti di opere o di loro modificazione ai fini della loro sottoposizione a VIA. Le richiamate disposizioni statali costituiscono espressione di livelli di tutela ambientale e devono essere rispettate uniformemente su tutto il territorio nazionale.

L'art. 4, comma 4, della legge regionale impugnata collide — ad avviso del ricorrente — con le disposizioni richiamate, poiché sottrae qualunque variante di tracciato all'autorizzazione, e quindi alla VIA, e ciò a prescindere ovviamente dalla sua oggettiva estensione e ricaduta sui valori ambientali, potendosi in astratto raggiungere, in assenza di una soglia minima fissata dallo strumento normativo regionale, anche il limite di 15 Km.

Le norme che disciplinano la procedura di VIA sono infatti poste a presidio della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, sicché la loro elusione vulnera i valori tutelati e costituisce violazione sia dei principi del diritto comunitario, che del criterio di riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, con violazione degli artt. 10, 11 e 117, primo comma e secondo comma, lettere *a*) ed *s*), Cost.

Inoltre nella materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che rientra nella potestà legislativa concorrente, le Regioni devono sempre attenersi al rispetto dei principi fondamentali nei quali rientrano anche quelli derivanti dal recepimento del diritto comunitario.

1.2. — Anche l'art. 5, comma 7, della legge regionale n. 25 del 2008, secondo il ricorrente, contrasta con i principi contenuti nell'art. 24, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto prevede che l'avviso di deposito della domanda di autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio di linee ed impianti elettrici sia pubblicato solo sul sito web della Regione e non anche a mezzo stampa su un quotidiano a diffusione regionale o provinciale.

Per di più, la richiamata disposizione regionale non include tra le informazioni che devono essere contenute nell'avviso al pubblico «una breve descrizione del progetto e dei suoi possibili impatti ambientali» come invece disposto dall'art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006.

La norma regionale indica, inoltre, in soli quindici giorni il termine per il deposito e la consultazione degli atti e in soli trenta giorni quello per la presentazione di eventuali osservazioni od opposizioni da parte di titolari di interessi pubblici o privati, in totale difformità rispetto al termine unico di sessanta giorni stabilito dall'art. 24, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, comprimendo in tal modo l'esercizio del diritto dei cittadini alla partecipazione alle procedure decisionali, facendo venire meno le garanzie che in proposito l'art. 6, paragrafi 2, 3 e 4, della citata direttiva 85/337/CEE, impongono agli Stati membri di assicurare.

Conseguentemente, anche l'art. 5, comma 7, della legge regionale n. 25 del 2008 si porrebbe in contrasto con gli artt. 10, 11 e 117, primo comma, e secondo comma, lettere *a*) e *s*), Cost.

1.3 — L'art. 19, comma 2, della stessa legge regionale n. 25 del 2008 attribuisce alle Province il compito di sottoporre a controllo i dati relativi ai valori di campo elettrico e magnetico prodotti dalle reti elettriche, comunicandoli



successivamente all'ARPA Puglia. La norma contrasterebbe con l'art. 14 della legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sull'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), che attribuisce, invece, le competenze in materia di controllo e di vigilanza sanitaria ed ambientale alle amministrazioni comunali e provinciali, che le esercitano tramite le Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente (ARPA e APPA).

Spetta a dette Agenzie l'attività di controllo nel settore indicato sia per quanto riguarda gli impianti esistenti, sia per quanto concerne quelli realizzandi. Gli esiti dei controlli sono poi inoltrati alle amministrazioni competenti per gli eventuali provvedimenti interdittivi, autorizzatori, eccetera.

La norma regionale si porrebbe quindi, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.: sovvertendo le regole di riparto della competenza in materia di controlli delle emissioni magnetiche, elettriche od elettromagnetiche, violerebbe i principi fondamentali della materia posti con la richiamata legge quadro.

1.4. — Anche l'art. 20, comma 2, della legge regionale n. 25 del 2008, è censurabile, secondo il ricorrente, per contrasto con gli artt. 10, 11 e 117, primo comma e secondo comma, lettere *a)* e *s)*, Cost., nella parte in cui prevede che, per gli elettrodotti aventi tensione inferiore a 150.000 V, già in esercizio prima della data di entrata in vigore della predetta legge regionale e per i quali non sia stata già rilasciata l'autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio, la pubblicazione, sul sito informatico della Regione, di apposita domanda documentata proposta dall' esercente entro due anni dall'entrata in vigore della legge regionale, equivale all'autorizzazione.

Gli elettrodotti in questione sono quelli costruiti e posti in esercizio sulla base di una peculiare procedura d'urgenza disciplinata dall'art. 113 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), che sfociò nel rilascio di un'autorizzazione provvisoria.

Per ottenere la richiamata autorizzazione provvisoria il richiedente doveva obbligarsi, con congrua cauzione da depositarsi presso la Cassa Depositi e Prestiti, ad adempiere alle condizioni ed alle prescrizioni stabilite nel decreto di autorizzazione definitiva o a demolire le opere in caso di diniego di detta autorizzazione.

Tale regime si applica anche alle opere realizzate successivamente al 3 luglio 1988, data di entrata in vigore della direttiva comunitaria 85/337/CEE, che, per essere state autorizzate provvisoriamente, non sono mai state assoggettate a procedure di VIA.

L'art. 20, comma 2, della legge regionale in questione finirebbe per sottrarre in via permanente un numero indeterminato di impianti di trasporto dell'energia elettrica alla valutazione d'impatto ambientale, o comunque alla preventiva verifica di assoggettabilità di cui al richiamato art. 20 del d.lgs. n. 152 del 2006.

2. — La Regione Puglia si è costituita tardivamente nel giudizio innanzi alla Corte.

### *Considerato in diritto*

1. — Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri dubita in primo luogo della legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge della Regione Puglia 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt), nella parte in cui prevede che non sono soggetti ad autorizzazione né a denuncia di inizio attività (DIA) gli interventi di manutenzione ordinaria degli impianti esistenti, ivi comprese la sostituzione dei componenti degli stessi e le varianti di tracciato concordate con i proprietari dei fondi interessati e le amministrazioni interessate. Si avrebbe in primo luogo la violazione degli artt. 10 e 11, dell'art. 117, primo comma, e dell'art. 117, secondo comma, lettera *a)*, Cost., in quanto la norma censurata violerebbe il diritto comunitario e derogherebbe alla disciplina nazionale di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (recante «Norme in materia ambientale»: d'ora in avanti Codice dell'ambiente), con le modifiche introdotte dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), di recepimento della disciplina comunitaria in tema di VIA (direttiva 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE, Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati) che presuppone sempre e comunque un controllo dell'autorità pubblica su determinati progetti di opere o di loro modificazioni ai fini della loro sottoposizione a VIA; sarebbe poi violato l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., in quanto si derogherebbe alla normativa statale in tema di VIA, che costituisce espressione di livelli di tutela ambientale e deve essere rispettata uniformemente su tutto il territorio nazionale; nonché l'art. 117, terzo comma, Cost., perché la norma censurata porrebbe una disciplina contrastante con i principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di competenza statale, contenuti nella normativa nazionale di cui al citato Codice dell'ambiente e successive modifiche, di recepimento di quella comunitaria in tema di VIA.

1.1. — La questione è fondata.



1.2. — Per l'art. 4, comma 4, della legge della Regione Puglia n. 25 del 2008 «non sono soggetti ad autorizzazione né a denuncia gli interventi di manutenzione ordinaria degli impianti esistenti, ivi compresi: la sostituzione di parte dei componenti degli stessi anche in ragione dell'evoluzione tecnologica e le varianti di tracciato concordate con i proprietari dei fondi interessati e le amministrazioni interessate».

È oggetto di censura, per asserito contrasto con la normativa comunitaria e statale in tema di VIA, l'esenzione dall'obbligo di munirsi di titolo abilitativo per «le varianti di tracciato concordate con i proprietari dei fondi interessati e le amministrazioni interessate», quale conseguenza del fatto di essere ricompresi tali interventi, fra quelli di manutenzione ordinaria: non è viceversa in discussione la qualificazione in tal senso della «sostituzione di parte dei componenti» degli impianti esistenti.

È da osservare che la necessità di esperire la procedura di VIA, per gli elettrodotti, è rimessa dalla normativa comunitaria (direttiva n. 85/337/CEE: art. 4, paragrafo 2, in relazione al punto 3, lettera b, dell'allegato II) a valutazioni caso per caso o alla fissazione di soglie, pur nell'ambito del tendenziale principio di inderogabilità, da parte del legislatore nazionale, all'obbligo di VIA (Corte di giustizia CE, 23 novembre 2006, in causa n. C-486/04). La giurisprudenza comunitaria rimette alla normativa interna, per certe materie, l'individuazione delle soglie (Corte di giustizia CE, 23 novembre 2006, cit.; Corte di giustizia CE, 8 settembre 2005, in causa C-121/03). Per effetto delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 4 del 2008 al Codice dell'ambiente, l'effettuazione della VIA è ora subordinata, anziché alla determinazione di soglie, allo svolgimento di un subprocedimento preventivo volto alla verifica dell'assoggettabilità dell'opera realizzanda alla VIA medesima.

Sicché, pur non ravvisandosi una violazione diretta della normativa comunitaria (la verifica delle regole di competenza interne, comunque, sarebbe preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari: sent. n. 368 del 2008), l'attenzione va accentrata sul procedimento, che costituisce attuazione del menzionato art. 4, paragrafo 2, lett. b) della direttiva n. 85/337/CEE, disciplinato dall'art. 20 del Codice dell'ambiente. L'obbligo di sottoposizione del progetto alla procedura di VIA, o nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità alla VIA, attiene al valore della tutela ambientale (sentenze n. 225 e n. 234 del 2009), che nella disciplina statale rappresenta, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie, di competenza regionale (tra le altre, sentenze n. 249 del 2009 e n. 62 del 2008), comprese la «produzione», il «trasporto» e la «distribuzione nazionale dell'energia» (sent. n. 88 del 2009).

Proprio al fine di determinare i casi in cui è richiesta la VIA, il Codice dell'ambiente prevede un subprocedimento preventivo volto alla verifica dell'assoggettabilità dell'opera da realizzare alla stessa VIA, per cui ogni intervento suscettibile di modifica dell'habitat deve almeno subire la verifica di assoggettabilità, in particolare in quei casi in cui esso consista in una modifica di un'opera la cui costruzione rientri oggettivamente tra le ipotesi comprese nella valutazione (Corte di giustizia CE, 28 febbraio 2008, in causa C-2/07). E non è dubbio che la costruzione degli elettrodotti fino a 150.000 V, oggetto della normativa impugnata, è assoggettata a tale valutazione preventiva dalla lettera z) dell'allegato III del Codice dell'ambiente, che menziona i progetti relativi agli «elettrodotti aerei per il trasporto di energia elettrica con tensione nominale superiore a 100 kW con tracciato di lunghezza superiore a 10 km.», di competenza regionale (sentenza n. 248 del 2006). Previsione analoga si rinviene nella disciplina regionale della Puglia (allegato B alla legge n. 11 del 2001, punto B.1.o).

È vero però che, per le modifiche di impianti esistenti, la verifica di assoggettabilità alla VIA è richiesta solo per i progetti «inerenti modifiche dei progetti elencati negli allegati II che comportino effetti negativi apprezzabili per l'ambiente, nonché quelli di cui all'allegato IV secondo le modalità stabilite dalle Regioni e dalle Province autonome, tenendo conto dei commi successivi del presente articolo» (art. 20, comma 1, lettera b), del Codice dell'ambiente).

Tra i progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità, attribuiti alla competenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano nell'allegato IV del Codice dell'ambiente, si annoverano, oltre agli «elettrodotti aerei esterni per il trasporto di energia elettrica con tensione nominale superiore a 100 kW e con tracciato di lunghezza superiore a 3 km.» (punto 7, lettera z), anche le «modifiche o estensioni di progetti di cui all'Allegato III o all'Allegato IV già autorizzati, realizzati o in fase di realizzazione, che possono avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente» (punto 8, lettera t).

Come si vede, la preventiva valutazione prescritta dall'art. 20 del Codice dell'ambiente, ai fini dell'ingresso alla vera e propria procedura di VIA, è praticabile, a sua volta, in ipotesi contraddistinte da parametri suscettibili di apprezzamenti opinabili, legati alla prognosi circa le indicate ripercussioni negative.

È comunque possibile riscontrare, all'interno del sistema normativo, elementi che contribuiscono a formare un parametro di valutazione il più possibile oggettivo, in modo da ridurre il margine di opinabilità insito nella formula prognostica suddetta.



Al fine di stabilire, dunque, se siano oggetto di verifica di assoggettabilità alla procedura di VIA «le varianti di tracciato concordate con i proprietari dei fondi interessati e le amministrazioni interessate», non sembra in primo luogo che il consenso dei proprietari interessati e delle amministrazioni possano costituire valide ragioni giustificative, dato che i primi sono motivati da logiche individuali (connesse alle modalità con cui si procede all'espropriazione del fondo o all'imposizione di servitù e alla determinazione delle relative indennità: artt. 9, 10 e 11 della stessa legge regionale n. 25 del 2008), e le seconde sono istituzionalmente preposte alla cura di interessi (in primo luogo attinenti al governo del territorio: art. 12, comma 4, della stessa legge regionale), non necessariamente coincidenti con la tutela dell'ambiente.

Sicché la questione finisce per concentrarsi sull'interrogativo se la variante di tracciato sia di per sé potenzialmente foriera di ripercussioni negative sull'ambiente.

Va, in proposito, osservato che le modifiche di recente apportate alla normativa in tema di sicurezza e sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica (decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, recante «Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica», convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 27 ottobre 2003, n. 290, come integrato dalla legge 23 luglio 2009, n. 99, recante «Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia»), danno rilievo alle varianti di tracciato, per le quali uno scostamento di portata anche trascurabile (m. 40) induce a configurare, in sede progettuale, l'obbligo di DIA (art. 1-*sexies*, comma 4-*sexies*, del decreto-legge n. 239 del 2003, aggiunto dall'art. 27, comma 24, lettera *d*), della legge n. 99 del 2009). In sede esecutiva, è parimenti richiesta la DIA per le varianti che assumano rilievo localizzativo (e tali sono quelle contenute nell'ambito del corridoio, corrispondente al tracciato, individuato in sede di approvazione del progetto ai fini urbanistici: comma 4-*quaterdecies* dello stesso art. 1-*sexies*, anch'esso aggiunto dall'art. 27, comma 24, lettera *d*), della legge n. 99 del 2009).

Lo *ius superveniens*, dunque, pur se formulato nello specifico settore della sicurezza e dello sviluppo del sistema elettrico nazionale, evidenzia il contrasto della disciplina regionale con i principi della legislazione statale, e avvalorava il dubbio di costituzionalità del ricorrente nell'ottica della tutela del paesaggio cui non è indifferente una diversa configurazione del tracciato di elettrodotti, al pari di ogni altra opera lineare, come riconosciuto dalla giurisprudenza comunitaria (Corte di giustizia CE, 16 settembre 2004, in causa C-227/01) e amministrativa (*ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, 4 aprile 2008, n. 1414; Cons. St., sez. IV, 30 gennaio 2006, n. 295).

Ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge della Regione Puglia n. 25 del 2008, nella parte in cui, comprendendo tra gli interventi di manutenzione ordinaria le varianti di tracciato degli impianti elettrici esistenti, concordate con i proprietari dei fondi interessati e le amministrazioni interessate, ha l'effetto di sottrarre alla valutazione d'impatto ambientale.

2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita altresì della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 7, della stessa legge regionale, nella parte in cui: *a*) prevede che l'avviso di deposito della domanda di autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio di linee ed impianti elettrici sia pubblicato solo sul sito web della Regione e non anche a mezzo stampa su un quotidiano a diffusione regionale o provinciale; *b*) non include tra le informazioni che devono essere contenute nell'avviso al pubblico una breve descrizione del progetto e dei suoi possibili impatti ambientali; *c*) indica in soli quindici giorni il termine per il deposito e la consultazione degli atti e in soli trenta giorni quello per la presentazione di eventuali osservazioni o opposizioni da parte di titolari di interessi pubblici o privati. Sarebbero violati gli artt. 10, 11 e 117, primo comma, e secondo comma, lettere *a*) e *s*), Cost., in quanto, comprimendo l'esercizio del diritto dei cittadini alla partecipazione alle procedure decisionali, si farebbero venire meno le garanzie che in proposito l'art. 6, paragrafi 2, 3 e 4 della direttiva 85/337/CEE, impongono agli Stati membri di assicurare, oltre a quelle previste dall'art. 24 del Codice dell'ambiente.

2.1. — La questione non è fondata.

2.2. — Il ricorrente parte, infatti, dall'erroneo presupposto che la procedura autorizzatoria, di competenza regionale, per progetti relativi a linee e impianti elettrici con tensione fino a 150.000 V, coincida con la procedura di VIA.

I due procedimenti, invece, sono autonomi e finalizzati alla cura di interessi distinti, pur se l'esito della VIA condiziona il merito della procedura autorizzatoria. Sebbene sia indubbio il collegamento, in termini di utilità concreta e finale per il richiedente, tra il procedimento diretto alla espressione del giudizio di compatibilità ambientale per la realizzazione di un impianto ed il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione, sono distinte le norme che individuano le autorità coinvolte e le rispettive modalità e termini per il compimento degli atti.

Il ricorrente non tiene conto infatti che, per le opere sulle quali la Regione è chiamata a effettuare la valutazione di compatibilità ambientale, è la legge della Regione Puglia 12 aprile 2001, n. 11 (Norme sulla valutazione dell'impatto ambientale) che scandisce tempi e adempimenti, in modo sostanzialmente conforme all'art. 24, commi 2, 3 e 4, del



Codice dell'ambiente. Infatti, l'art. 11 della predetta legge regionale dispone che il proponente provvede al deposito presso gli uffici competenti del progetto definitivo e dello stesso studio di impatto ambientale, redatto in contraddittorio con l'autorità competente, e fa pubblicare nel Bollettino Ufficiale della Regione, nonché in un quotidiano nazionale e in uno locale diffuso nel territorio interessato, l'annuncio dell'avvenuto deposito; la fase partecipativa è articolata dal successivo art. 12 in complessivi sessanta giorni, con termine intermedio di trenta giorni per la presentazione di osservazioni, dieci giorni per la trasmissione al proponente, e ulteriori venti giorni per controdeduzioni di quest'ultimo.

3. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha censurato anche l'art. 19, comma 2, della legge regionale n. 25 del 2008 nella parte in cui attribuisce alle Province il compito di sottoporre a controllo i dati relativi ai valori di campo elettrico e magnetico prodotti dalle reti elettriche, e di comunicarli successivamente all'ARPA Puglia, mentre secondo i principi fondamentali della disciplina statale in materia di «controlli delle emissioni magnetiche, elettriche ed elettromagnetiche», dettati dall'art. 14 della legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sull'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), le competenze in materia di controllo e di vigilanza sanitaria ed ambientale sono assegnate alle amministrazioni comunali e provinciali, che le esercitano tramite le Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente (ARPA e APPA). Sarebbe configurabile, secondo il ricorrente, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., trattandosi di legislazione concorrente.

3.1. — La questione non è fondata.

3.2. — L'art. 19 della legge regionale n. 25 del 1998 istituisce il catasto informatico regionale degli elettrodotti. La norma è attuativa della funzione che l'art. 8, comma 1, lettera *d*), della legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sull'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), attribuisce alle Regioni, di realizzazione e gestione, in coordinamento con il catasto nazionale di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *c*), della stessa legge, di un catasto delle sorgenti fisse dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, al fine di rilevare i livelli dei campi stessi nel territorio regionale, con riferimento alle condizioni di esposizione della popolazione. Il catasto regionale degli impianti elettromagnetici è stato istituito, presso l'ARPA, dall'art. 11 della legge regionale 8 marzo 2002, n. 5 (Norme transitorie per la tutela dall'inquinamento elettromagnetico prodotto da sistemi di telecomunicazioni e radiotelevisivi operanti nell'intervallo di frequenza fra 0 Hz e 300 GHz).

Il comma 4 dello stesso art. 8 della legge n. 36 del 2001, rimette alla disciplina regionale la definizione delle competenze che spettano alle Province ed ai Comuni nelle materie di cui al comma 1.

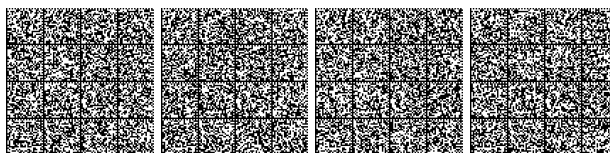
La norma regionale censurata attribuisce alle Province la rilevazione dei dati relativi ai valori di campo elettrico e magnetico prodotti dalle reti elettriche, in conformità alle funzioni attribuite dall'art. 20 della legge regionale 30 novembre 2000, n. 17 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di tutela ambientale) tra le quali rientra (comma 1, lettera *b*) «il controllo e la vigilanza sulle suddette reti circa l'osservanza dei limiti e dei parametri previsti dalla normativa vigente in materia di tutela dall'inquinamento elettromagnetico». Tali competenze sono state, più di recente, confermate dall'art. 5, comma 1, della legge regionale 8 marzo 2002, n. 5.

L'organizzazione della Regione Puglia, in ordine alle competenze in materia di inquinamento da elettrodotti, è conforme all'art. 14 della legge quadro statale, n. 36 del 2001, sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, che attribuisce alle Province e ai Comuni le funzioni di controllo e di vigilanza sanitaria e ambientale sulle fonti di inquinamento. Tali amministrazioni, al fine di esercitare dette funzioni, «utilizzano le strutture delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, di cui al decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61».

La normativa richiamata, istitutiva delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (art. 1, introdotto dalla legge n. 61 del 1994, di conversione del decreto-legge n. 496 del 1993, recante «Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente»), definisce i compiti di tali strutture organizzative, e afferma il ruolo centrale delle Province nelle funzioni amministrative in materia ambientale (art. 2), alle cui «dipendenze funzionali» le Agenzie sono poste, nell'espletamento delle attività tecnico-scientifiche loro demandate (sent. 336 del 2005); così anche nella legislazione regionale, in base agli artt. 2 e 3 della legge della Regione Puglia 22 gennaio 1999, n. 6 (Sistema regionale della prevenzione. Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale — A.R.P.A.).

Non c'è allora contraddizione nella legge censurata tra la riaffermazione della titolarità provinciale del controllo sulle fonti di inquinamento elettromagnetico, e la collocazione presso l'ARPA del Catasto informatico degli elettrodotti, inquadrandosi l'attività dei due soggetti in ambiti diversi, attinenti, riguardo alla Provincia, alla responsabilità politico-istituzionale, e riguardo all'ARPA, all'espletamento di compiti tecnico-scientifici.

4. — Il ricorso in epigrafe censura, infine, l'art. 20, comma 2, della legge regionale n. 25 del 2008, che riguardo agli elettrodotti aventi tensione inferiore a 150.000 V, già in esercizio prima della data di entrata in vigore della legge



regionale e per i quali non sia stata già rilasciata l'autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio, prevede che la pubblicazione sul sito informatico della Regione di apposita domanda dell'esercente — da presentare entro due anni dall'entrata in vigore della legge regionale allegando elenco degli impianti, e attestando, con assunzione di responsabilità, la rispondenza degli stessi alle norme vigenti — equivale all'autorizzazione.

Secondo il ricorrente, la norma finirebbe per sottrarre gli impianti di trasporto dell'energia elettrica, realizzati dopo il 3 luglio 1988, data di entrata in vigore della direttiva comunitaria 85/335/CEE, alla valutazione d'impatto ambientale o comunque alla preventiva verifica di assoggettabilità di cui all'art. 20 del Codice dell'ambiente. Anche in questo caso il ricorrente ritiene che la disposizione si ponga in contrasto con gli artt. 10, 11 e 117, primo comma, e secondo comma, lettere *a)* ed *s)*, Cost.

4.1. — La questione non è fondata.

4.2. — Il ricorso statale presuppone l'obbligo di una procedura successiva di VIA, in modo che, se anche l'impianto sia per qualche ragione già in esercizio, quella verifica di compatibilità ambientale debba essere comunque esperita.

Dal sistema normativo regionale si ricava la conformità della norma impugnata alla disciplina della VIA.

Il presupposto di applicabilità dell'art. 20, comma 2, della legge regionale n. 25 del 2008, oggetto di censura, per cui la pubblicazione della domanda sul sito web della Regione equivale ad autorizzazione, è che l'impianto non fosse autorizzato in precedenza. Ma la procedura per il conseguimento dell'autorizzazione, abbreviata che sia, non toglie, in base al vincolo esistente tra procedura autorizzatoria e subprocedimento di VIA, che quest'ultima debba comunque essere esperita, quale condizione per la validità stessa dell'autorizzazione. Lo dimostra l'obbligo posto all'esercente di attestare sotto la propria responsabilità, all'atto di proposizione della domanda, la rispondenza degli impianti alle norme vigenti, e nella condizione si deve comprendere anche l'avvenuto accertamento della compatibilità ambientale.

Come chiarito, la norma assume quale presupposto l'assenza di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio dell'elettrodotto: disciplinando il conseguimento dell'autorizzazione, essa non esime certo dall'perimento della procedura di verifica ambientale, senza di che l'autorizzazione non sarebbe valida.

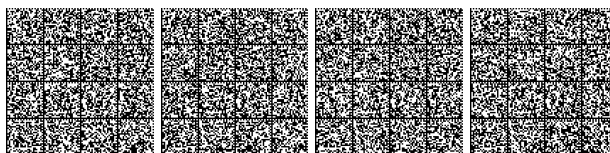
Un dubbio potrebbe sorgere solo ove, come adombrato dall'Avvocatura ricorrente, la norma riguardasse (o riguardasse anche) gli elettrodotti costruiti e posti in esercizio prima dell'entrata in vigore della normativa europea, che erano provvisoriamente autorizzati sulla base della peculiare procedura d'urgenza disciplinata dall'art. 113 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici). La titolarità di un'autorizzazione, per gli impianti in esercizio da tempo, porrebbe infatti la questione della sottoponibilità alla procedura di VIA, quando l'impatto ambientale fosse già avvenuto.

Al contrario, per gli impianti esistenti da lunga data, anteriore alla scadenza del termine posto agli Stati membri per l'attuazione della direttiva comunitaria che ha reso obbligatoria la procedura di VIA, la questione di preventiva valutazione dell'impatto ambientale non si pone. La funzione di verifica di compatibilità riguarda i progetti dei nuovi impianti, secondo una moderna concezione, avvertita dagli ordinamenti più evoluti, di ponderare l'esigenza di nuove opere con riferimento ai valori ambientali concepiti nel loro complesso. La stessa definizione di "impatto ambientale", dell'art. 5, comma 1, lettera *c)*, del Codice dell'ambiente, come «alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa dell'ambiente, inteso come sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti», mutua una concezione culturale che è propria dalla direttiva n. 85/337/CEE, nel cui preambolo si legge come «la migliore politica ecologica consiste nell'evitare fin dall'inizio inquinamenti ed altre perturbazioni, anziché combatterne successivamente gli effetti e affermano che in tutti i processi tecnici di programmazione e di decisione si deve tener subito conto delle eventuali ripercussioni sull'ambiente».

Questa è la ragione per cui la disciplina, comunitaria e statale, della VIA, non contempla un capitolo relativo alle opere già realizzate, il progetto delle quali è già stato attuato. Riguardo agli impianti esistenti, la necessità di VIA può proporsi solo per «modifiche dei progetti elencati negli allegati che comportino effetti negativi apprezzabili per l'ambiente» (art. 20, comma 1, lettera *b)*, Codice dell'ambiente).

La valutazione di impatto ambientale deve essere effettuata in relazione al progetto definitivo e non può essere rimessa alla fase esecutiva della progettazione, dato che solo nella prima fase è configurabile una strategia preventiva, secondo le finalità della procedura di VIA.

Lo spartiacque è dunque costituito dalla data del 3 luglio 1988, corrispondente alla scadenza del termine di attuazione della direttiva 85/337/CEE. Si può, quindi, affermare che la sottoponibilità a VIA degli impianti esistenti si pone



ove non esista un'autorizzazione, o, in dipendenza dell'avvenuto accertamento di irregolarità dell'impianto, la conseguente revoca dell'autorizzazione ripristini una situazione pre-autorizzatoria per cui il conseguimento di un nuovo titolo è subordinato all'esperimento della procedura di VIA.

Al riguardo l'art. 29 del Codice dell'ambiente dispone che «in caso di annullamento in sede giurisdizionale o di autotutela di autorizzazioni o concessioni rilasciate previa valutazione di impatto ambientale o di annullamento del giudizio di compatibilità ambientale, i poteri di cui al comma 4 sono esercitati previa nuova valutazione di impatto ambientale».

Analogamente, si pone la necessità della VIA ogni volta che si debba procedere al rinnovo dell'autorizzazione (in tal senso la sentenza n. 1 del 2010), o anche quando, da un regime di provvisorietà autorizzativa, si passi alla necessaria verifica in funzione del conseguimento di un'autorizzazione definitiva: ed è il caso degli elettrodotti autorizzati ab antiquo in base all'art. 113 del r.d. n. 1775 del 1933. Per questi, dunque, la procedura abbreviata di autorizzazione di cui al comma 2 dell'art. 20 della legge della Regione Puglia n. 25 del 2008, non toglie che la VIA debba comunque essere esperita.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge della Regione Puglia 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt), nella parte in cui, comprendendo tra gli interventi di manutenzione ordinaria le varianti di tracciato concordate con i proprietari dei fondi interessati e le amministrazioni interessate, le sottrae alla verifica di assoggettabilità dell'opera alla valutazione d'impatto ambientale;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 7, della citata legge della Regione Puglia n. 25 del 2008, sollevata, in riferimento agli articoli 10, 11 e 117, primo comma e secondo comma, lettere a) e s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, della stessa legge della Regione Puglia n. 25 del 2008, sollevata, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, della citata legge della Regione Puglia n. 25 del 2008, sollevata, in riferimento agli articoli 10, 11 e 117, primo comma e secondo comma, lettere a) e s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2010.

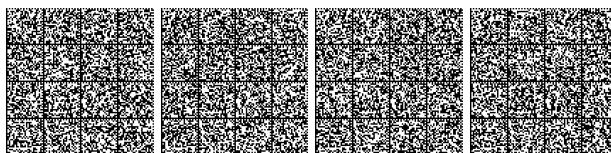
*Il Presidente:* AMIRANTE

*Il redattore:* FINOCCHIARO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 marzo 2010.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA



## N. 121

*Sentenza 22 - 26 marzo 2010*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ricorso delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Umbria, Toscana, Puglia, Campania, Valle d'Aosta, Sicilia e Lazio - Impugnazione di numerose disposizioni del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 - Trattazione delle sole questioni riguardanti gli artt. 11 e 13 - Decisione sulle altre disposizioni impugnate riservata a separate pronunce.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) artt. 11 e 13.
- Costituzione, artt. 2, 3, 14, 114, 117, terzo, quarto e sesto comma; 118, primo e secondo comma; 119, primo comma; 120; 136; statuto speciale Regione Siciliana, art. 14, lett. g); d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878.

**Ricorso della Regione Toscana - Impugnazione di numerose disposizioni del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 - Trattazione delle sole questioni riguardanti l'art. 18, comma 4-bis, lett. a), che ha modificato l'art. 11, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 - Decisione sulle altre disposizioni impugnate riservata a separate pronunce.**

- D.l. 29 novembre 2008, n. 185 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2), art. 18, comma 4-bis, lett. a), che ha modificato l'art. 11, comma 1, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

**Edilizia e urbanistica – Edilizia residenziale pubblica - Piano nazionale di edilizia abitativa (Piano Casa) – Misure per valorizzare il patrimonio residenziale pubblico – Ricorso della Regione Lazio depositato oltre il termine prescritto - Inammissibilità.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), artt. 11 e 13, commi 1 e 2, lett. a), b) e c).
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 32, terzo comma.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Intervento di soggetti privi della potestà legislativa – Inammissibilità.**

**Edilizia e urbanistica – Edilizia residenziale pubblica - Piano nazionale di edilizia abitativa (Piano Casa) – Approvazione del piano “sentita” la Conferenza unificata - Ricorso della Regione Toscana – Intervenute modifiche della disposizione denunciata in senso satisfattivo delle ragioni della ricorrente - Dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse della questione, pur in difetto di rinuncia formale al ricorso – Cessazione della materia del contendere.**

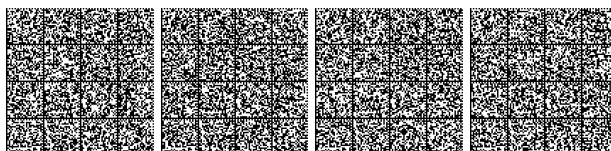
- D.l. 29 novembre 2008, n. 185 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2), art. 18, comma 4-bis, lett. a), che ha modificato l'art. 11, comma 1, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

**Edilizia e urbanistica – Edilizia residenziale pubblica - Piano nazionale di edilizia abitativa (Piano Casa) – Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Campania – Mancata specificazione dei profili di censura – Inammissibilità delle questioni.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 11, commi 2, 3, 4, 5, 6, 8 e 9.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

**Edilizia e urbanistica – Edilizia residenziale pubblica - Piano nazionale di edilizia abitativa (Piano Casa) – Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Campania – Eccezione di inammissibilità della questione per formulazione inadeguata delle censure rivolte all'intero art. 11 del decreto-legge n. 112 del 2008 – Reiezione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 11.
- Costituzione, artt. 2, 3, 14, 114, 117, 118 e 119.



**Edilizia e urbanistica – Edilizia residenziale pubblica - Piano nazionale di edilizia abitativa (Piano Casa) – Approvazione, al fine di garantire sul territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo, con d.P.C.M. d’intesa con la Conferenza unificata - Ricorso delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana, Puglia e Campania – Asserita violazione della competenza legislativa e amministrativa regionale in materia di edilizia residenziale pubblica, nonché del principio di leale collaborazione – Esclusione - Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 11, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 14, 114, 117, 118, 119 e 120.

**Edilizia e urbanistica – Edilizia residenziale pubblica - Piano nazionale di edilizia abitativa (Piano Casa) – Individuazione dei soggetti, appartenenti alle fasce più svantaggiate, cui destinare in via prioritaria gli interventi di edilizia abitativa da realizzare - Ricorso delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana, Puglia e Campania – Asserita violazione della competenza legislativa e amministrativa regionale in materia di edilizia residenziale pubblica, nonché del principio di leale collaborazione – Esclusione - Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 11, comma 2.
- Costituzione, artt. 2, 3, 14, 114, 117, 118, 119 e 120.

**Edilizia e urbanistica – Edilizia residenziale pubblica - Piano nazionale di edilizia abitativa (Piano Casa) – Realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale – Indebita introduzione di finalità diverse da quelle che presiedono all’intera normativa avente ad oggetto il piano nazionale di edilizia residenziale pubblica – Illegittimità costituzionale limitatamente alla parola «anche», premessa a «sociale».**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 11, comma 3, lett. e).
- Costituzione, artt. 117 e 118.

**Edilizia e urbanistica – Edilizia residenziale pubblica - Piano nazionale di edilizia abitativa (Piano Casa) - Previsione di accordi di programma promossi dal Ministero delle infrastrutture con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del CIPE, d’intesa con la Conferenza Unificata, comunque approvabili decorsi novanta giorni senza il raggiungimento dell’intesa – Violazione del principio di leale collaborazione – Illegittimità costituzionale limitatamente alle parole «Decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta la predetta intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati».**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 11, comma 4, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

**Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Piano nazionale di edilizia abitativa (Piano Casa) - Interventi che prevedono il trasferimento di diritti edificatori nonché altre misure premiali in favore dei promotori di interventi di incremento del patrimonio abitativo - Provvedimenti di riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale o degli oneri di costruzione - Ricorso delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana, Puglia e Campania – Asserita violazione delle competenze legislative e amministrative regionali, nonché asserita compressione dell’autonomia finanziaria delle Regioni – Esclusione – Non fondatezza delle questioni.**

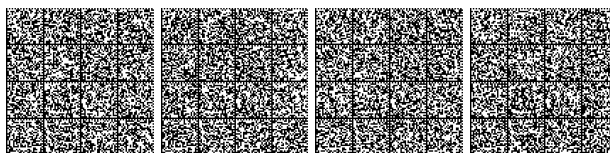
- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 11, comma 5.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

**Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Piano nazionale di edilizia abitativa (Piano Casa) – Misure attuative dei programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana - Ricorso della Regione Siciliana – Ritenuta violazione della competenza esclusiva regionale in materia attribuita dallo statuto di autonomia – Esclusione - Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 11, comma 8.
- Statuto speciale Regione Siciliana, art. 14, lett. g); d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878.

**Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Piano nazionale di edilizia abitativa (Piano Casa) – Attuazione del Piano con le modalità proprie delle infrastrutture strategiche, alternative rispetto agli accordi di programma, per i quali è richiesta la garanzia dell’intesa con la Conferenza unificata - Violazione del principio di leale collaborazione – Illegittimità costituzionale.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 11, comma 9.
- Costituzione, artt. 117 e 118.



**Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Piano nazionale di edilizia abitativa (Piano Casa) – Pre- vista dichiarazione di interesse strategico nazionale dei programmi integrati di promozione edilizia resi- denziale e di riqualificazione urbana - Ricorso delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana, Puglia e Campania – Asserita violazione delle attribuzioni legislativa e amministrativa regionali – Esclusione - Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 11, comma 11.
- Costituzione, artt. 2, 3, 14, 114, 117, 118, 119 e 120.

**Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Piano nazionale di edilizia abitativa (Piano Casa) – Isti- tuzione di un Fondo statale nel quale confluiscono risorse finanziarie stanziato per sostenere gli interventi in materia di edilizia residenziale pubblica ma non iscritte nei bilanci regionali e non impegnate - Ricorso delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana, Puglia, Campania e Sicilia – Asserita violazione delle competenze legislativa e amministrativa delle Regioni con compressione dell'autonomia finanziaria regionali - Esclusione – Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 11, comma 12.
- Costituzione, artt. 2, 3, 14, 114, 117, 118, 119 e 120; statuto speciale Regione Siciliana, art. 14, lett. g); d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878.

**Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica – Promozione, da parte del Ministro delle infrastrutture e di quello dei rapporti con le Regioni, in sede di Conferenza unificata, della conclusione di accordi con Regioni ed enti locali aventi ad oggetto la semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli IACP - Ricorso delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana, Puglia, Campania, Sicilia e Valle d'Aosta – Asserita violazione delle competenze legislative e amministrative regio- nali in materia di edilizia residenziale pubblica, con compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni – Esclusione – Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 13, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 14, 114, 117, 118, 119, 120 e 136; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale Regione Siciliana, art. 14, lett. g); d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878.

**Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica – Imposizione di appositi criteri per la conclusione degli accordi in materia di semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli IACP – Violazione della competenza residuale regionale in materia di edilizia residenziale pubblica – Illegittimità costituzionale.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 13, comma 2.
- Costituzione, art. 117, quarto comma.

**Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica – Facoltà per le amministrazioni regionali e locali di stipu- lare convenzioni con società di settore per lo svolgimento delle attività strumentali alla vendita dei singoli beni immobili – Violazione della competenza residuale regionale in materia di edilizia residenziale pubblica – Illegittimità costituzionale.**

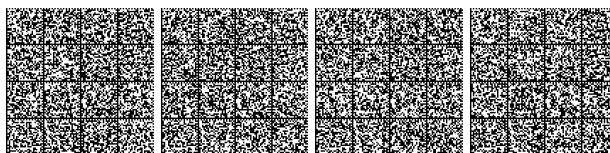
- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 13, comma 3.
- Costituzione, art. 117, quarto comma.

**Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica – Accesso a finanziamenti agevolati per sostenere le spese connesse all'acquisto della prima casa a favore delle giovani coppie - Ricorso delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana, Puglia, Campania e Sicilia – Sopravvenuta modifica della disposizione denunciata con mantenimento del medesimo contenuto precettivo – Trasferimento delle questioni sul nuovo testo della disposizione impugnata.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 13, comma 3-bis.
- Costituzione, artt. 2, 3, 14, 114, 117, 118, 119, e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale Regione Siciliana, art. 14, lett. g); d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878.

**Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica – Accesso a finanziamenti agevolati per l'acquisto della prima casa a favore delle giovani coppie – Disciplina dei criteri di accesso al Fondo con decreto del Ministro della gioventù, di concerto con i ministri dell'economia e delle infrastrutture, d'intesa con la Conferenza unificata - Ricorso delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana, Puglia, Campania e Sicilia – Asserita violazione delle competenze legislativa e amministrativa delle Regioni, con compressione dell'autonomia finanziaria regionale – Esclusione – Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 13, comma 3-bis, modificato dall'art. 2, comma 39, lett. a), e b), della legge 23 dicembre 2009, n. 191.
- Costituzione, artt. 2, 3, 14, 114, 117, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale Regione Siciliana, art. 14, lett. g); d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878.



**Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica – Cessione in proprietà agli aventi diritto degli alloggi realizzati per accogliere famiglie allocate in abitazioni malsane (legge n. 640 del 1954), trasferiti in gestione agli IACP – Violazione della competenza residuale regionale in materia di gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica - Illegittimità costituzionale.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 11, comma 13, comma 3-ter.
- Costituzione, art. 117, quarto comma.

**Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica – Istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, di un Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio – Ricorso delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana, Puglia, Campania e Sicilia - Ritenuta violazione delle competenze legislativa e amministrativa regionali in materia di servizi sociali, con compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni - Riconducibilità della disposizione denunciata alla materia di competenza esclusiva statale "tutela dell'ambiente" – Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 11, comma 13, comma 3-quater).
- Costituzione, artt. 2, 3, 14, 114, 117, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale Regione Siciliana, art. 14, lett. g); d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Francesco AMIRANTE;

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 13 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, e dell'art. 18, comma 4-bis, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 28 gennaio 2009, n. 2, promossi dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Umbria, Toscana, Puglia, Campania, Valle d'Aosta, Sicilia, Lazio e Toscana, con ricorsi notificati il 16, il 17 e il 20 ottobre 2008, ed il 23 marzo 2009, depositati in cancelleria il 22, il 24, il 27, il 28 ed il 29 ottobre 2008, il 5 novembre 2008 ed il 27 marzo 2009 e rispettivamente iscritti ai nn. 67, 69, 70, 72, 73, 74, 78, 79, 84, 88 e 89 del registro ricorsi 2008 ed al n. 23 del registro ricorsi 2009.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'atto di intervento della Regione Lazio nel giudizio promosso dalla Regione Campania (reg. ric. n. 79 del 2008);

Udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2010 il giudice relatore Gaetano Silvestri;

Uditi gli avvocati Stefano Santarelli per la Regione Piemonte, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per le Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Umbria, Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto, Pasquale Mosca per la Regione Toscana, Nino Matassa per la Regione Puglia, Vincenzo Coccozza per la Regione Campania, Francesco Saverio Marini per la Regione Valle d'Aosta, Paolo Chiapparrone per la Regione siciliana, Vincenzo Cerulli Irelli per la Regione Lazio e l'avvocato dello Stato Maurizio Borgo per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1. — La Regione Piemonte ha promosso, con ricorso notificato il 16 ottobre 2008 e depositato il successivo 22 ottobre (reg. ric. n. 67 del 2008), questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e, tra queste, degli artt. 11 e 13, in riferimento all'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, della Costituzione.

1.1. — In merito alla prima delle norme impugnate, la ricorrente sottolinea come il legislatore statale, nel comma 1 dell'art. 11, rivendichi la competenza ad approvare un piano nazionale di edilizia abitativa, al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana.

La difesa regionale ritiene che il comma 2 del richiamato art. 11 leda la propria competenza legislativa in materia di governo del territorio (*ex art. 117, terzo comma, Cost.*), in quanto esprime «dettagliatamente e con elencazione tassativi requisiti soggettivi ed oggettivi dei beneficiari di tali interventi di edilizia abitativa».

Il censurato comma 2 violerebbe anche l'art. 117, quarto comma, *Cost.*; infatti, in relazione all'«aspetto assistenziale» della normativa censurata, sarebbero lese le competenze regionali in materia di politiche sociali dell'abitazione.

1.2. — Quanto all'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008, la ricorrente evidenzia come le norme di cui ai commi 1 e 2 di detto articolo riproducano pressoché integralmente il contenuto dell'art. 1, commi 597, 598, 599 e 600, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2006), già dichiarati illegittimi con la sentenza n. 94 del 2007.

In particolare, la difesa regionale, dopo aver illustrato il contenuto del comma 1 dell'art. 13, richiama le argomentazioni utilizzate dalla Corte costituzionale per motivare la declaratoria di illegittimità del comma 597 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, evidenziando come la norma oggetto dell'odierna impugnazione violi la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di edilizia residenziale pubblica, in quanto relativa alla disciplina della gestione degli alloggi di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari (IACP), comunque denominati. Si profilerebbe, pertanto, anche nel presente giudizio, un'ingerenza dello Stato «nel terzo livello di normazione riguardante l'edilizia residenziale pubblica», ricompreso nella potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 *Cost.* Né la previsione del raggiungimento di un accordo in sede di Conferenza unificata farebbe venir meno la lesione delle competenze legislative regionali.

La Regione Piemonte censura, inoltre, la norma di cui al comma 2 dell'art. 13, riprendendo le argomentazioni sviluppate nella sentenza n. 94 del 2007 in merito all'incostituzionalità del comma 598 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005.

Infine, è impugnato il comma 3-*bis* dell'art. 13, sul rilievo che esso disporrebbe «in modo dettagliato in ambito che spetta al legislatore regionale disciplinare nel modo più aderente alle situazioni economico-sociali riscontrate localmente».

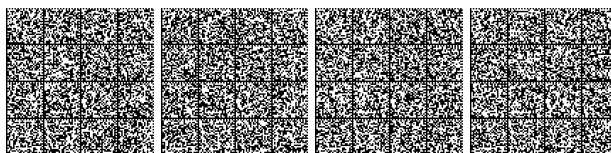
Da quanto sopra detto discenderebbe la violazione dell'art. 117, quarto e sesto comma, *Cost.*

2. — Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e deducendo comunque l'infondatezza delle censure.

2.1. — In riferimento alle censure mosse all'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, la difesa erariale eccepisce, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso, in quanto la questione di legittimità costituzionale non sarebbe definita nei suoi termini essenziali e non sarebbe adeguatamente motivata. In particolare, non risulterebbe chiaro se la Regione Piemonte abbia voluto impugnare l'intero art. 11 (come sembrerebbe dall'epigrafe del ricorso) o solo il comma 2 (stando alla parte motiva del ricorso).

Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato rileva, innanzitutto, come il piano nazionale di edilizia abitativa intenda realizzare una strategia di azione complessiva volta a riconoscere il carattere strategico per il Paese della riqualificazione urbana ed a coinvolgere, oltre alle risorse pubbliche, quelle private, attraverso il ricorso a modelli di intervento limitati, fino ad oggi, al settore delle opere pubbliche (project financing), oppure a strumenti finanziari immobiliari innovativi per l'acquisizione o la costruzione di immobili per l'edilizia residenziale, quali l'istituzione di fondi immobiliari per la residenza sociale (c.d. social housing).

La difesa erariale ricorda che, nella XV legislatura, è stata adottata una serie di provvedimenti aventi la finalità di dare nuovo impulso alle politiche a tutela del disagio abitativo: tra questi, la legge 8 febbraio 2007, n. 9 (Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali), che ha previsto la predisposizione, da parte delle Regioni, di un piano straordinario pluriennale per l'edilizia sovvenzionata e agevolata da inviare ai Ministeri delle



infrastrutture, della solidarietà sociale e delle politiche della famiglia. È stato anche previsto l'avvio di un programma nazionale di edilizia residenziale pubblica da parte del Ministero delle infrastrutture, di concerto con gli altri Ministeri sopra indicati e d'intesa con la Conferenza unificata, sulla base delle indicazioni emerse nel tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative. Successivamente è stato previsto l'avvio di un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, introdotto con l'art. 21 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 29 novembre 2007, n. 222.

In relazione all'art. 11, comma 2, il resistente rileva come sia stata ampliata la platea dei beneficiari rispetto ai provvedimenti, d'urgenza ed ordinari, adottati negli ultimi anni per contrastare il fenomeno del disagio abitativo. Sono stati inclusi, infatti, gli immigrati regolari a basso reddito e gli studenti fuori sede, che, fino all'entrata in vigore della norma impugnata, erano destinatari solo di agevolazioni di carattere fiscale relativamente ai canoni di locazione. Sono stati inseriti anche i «soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio», senza ulteriori distinzioni.

La difesa erariale conclude rilevando che l'art. 11, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008, là dove individua i soggetti beneficiari del piano, costituisce esercizio della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.).

2.2. — Quanto alle censure mosse all'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008, il resistente contesta l'assimilazione delle norme impuginate a quelle dichiarate illegittime con la sentenza n. 94 del 2007.

Innanzitutto, il comma 1 dell'art. 13 non attribuirebbe allo Stato alcuna potestà regolamentare allo scopo di semplificare le procedure di alienazione degli immobili.

Non sarebbe, inoltre, previsto come obbligatorio l'accordo in sede di Conferenza unificata; al riguardo, l'Avvocatura generale sottolinea come la norma impugnata si limiti a conferire ai Ministri delle infrastrutture e dei trasporti e per i rapporti con le Regioni la potestà di promuovere accordi con le Regioni e con gli enti locali aventi ad oggetto la semplificazione delle procedure suddette. Pertanto, i predetti accordi sarebbero soltanto eventuali, poiché la loro conclusione dipenderebbe esclusivamente dalla volontà della parte regionale e della componente rappresentativa degli enti locali nell'ambito della Conferenza unificata. Inoltre, anche quando si pervenisse ad un accordo, la semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili dovrebbe comunque essere disciplinata da atti legislativi regionali.

Secondo il resistente, la norma di cui al comma 1 dell'art. 13 ha l'esclusiva finalità di garantire, mediante accordi in Conferenza unificata, livelli minimi essenziali di garanzia dei diritti degli assegnatari degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e popolare, in caso di alienazione degli stessi. Così individuata la *ratio* della norma, l'Avvocatura generale ritiene che essa sia riconducibile alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Il ricorso non sarebbe fondato neanche con riguardo al comma 2 dell'art. 13, in quanto la norma impugnata non fisserebbe scopi vincolanti del procedimento delineato dal legislatore statale, ma meri «criteri», di cui tenere conto nell'eventualità che sia possibile pervenire all'accordo.

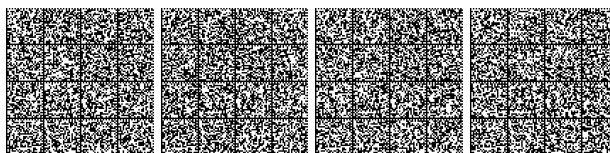
La censura mossa nei confronti del comma 3-*bis* dell'art. 13, in riferimento all'art. 117, quarto e sesto comma, Cost., sarebbe infine inammissibile per l'estrema genericità della sua formulazione.

La norma in esame, secondo l'Avvocatura dello Stato, si limiterebbe ad indicare le finalità di intervento in modo generico (al riguardo, sono richiamate le sentenze n. 151 e n. 453 del 2007 della Corte costituzionale), rinviando ad un successivo provvedimento la determinazione delle modalità di impiego delle risorse finanziarie previste.

3. — In data 22 settembre 2009, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato copia dei seguenti documenti: a) accordo tra il Governo e le Regioni siglato il 5 marzo 2009; b) parere della Conferenza unificata reso il 12 marzo 2009, ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; c) nuovo schema del d.P.C.m. di cui all'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; d) deliberazione CIPE 8 maggio 2009, n. 18/2009 (Parere espresso ai sensi dell'art. 11 del decreto-legge n. 112/2008, sullo schema del piano nazionale per l'edilizia abitativa); e) d.P.C.m. 16 luglio 2009 (Piano nazionale di edilizia abitativa).

4. — La Regione Emilia-Romagna ha promosso, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il successivo 22 ottobre (reg. ric. n. 69 del 2008), questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, e, tra queste, degli artt. 11, commi 1, 3, 4, 5, 8, 9, 11 e 12; e 13, commi 1, 2, 3-*bis* e 3-*quater*, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, 119, primo comma, e 136 Cost. ed al principio di leale collaborazione.

4.1. — Preliminarmente la ricorrente illustra il contenuto dei commi impugnati dell'art. 11, sottolineando come la disciplina in questione risulti «a volte imprecisa o oscura». In particolare, non sarebbe chiaro quali siano i soggetti che concludono gli accordi di programma di cui al comma 4, né il modo in cui si configurano un'attività regolativa «in sede di



attuazione dei programmi di cui al comma 4» (comma 8), né ancora le modalità di attuazione dei suddetti programmi «con l'applicazione» dell'art. 81 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) (comma 11).

In generale, la Regione Emilia-Romagna lamenta che l'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008 regoli dettagliatamente gli interventi in cui si articola il Piano casa e le relative procedure attuative, istituendo un apposito Fondo presso il Ministero delle infrastrutture e prevedendo una gestione centralizzata dei suddetti interventi.

La difesa regionale ricostruisce, in sintesi, le tappe più rilevanti dell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale in tema di edilizia residenziale pubblica, soffermandosi su alcune affermazioni contenute nella sentenza n. 94 del 2007 della Corte costituzionale. In particolare, la ricorrente sottolinea come la suddetta pronuncia abbia individuato tre livelli normativi sui quali si estende la materia in esame: il primo è riconducibile alla determinazione dell'offerta minima di alloggi, di competenza statale ex art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.; il secondo concerne la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica ed afferisce alla competenza legislativa concorrente in tema di «governo del territorio» (art. 117, terzo comma, Cost.); il terzo, infine, è relativo alla gestione del patrimonio immobiliare di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti e rientra nella competenza legislativa piena delle Regioni (ex art. 117, quarto comma, Cost.).

4.1.1. — Quanto alle singole norme oggetto di censura, è impugnato il comma 1 dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, in quanto non sarebbe pertinente il riferimento, ivi contenuto, alla garanzia dei «livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo» cui è finalizzato — stando almeno al dato letterale — il piano nazionale di edilizia abitativa, istituito con l'articolo censurato. Secondo la Regione Emilia-Romagna, l'art. 11, comma 1, non determinerebbe l'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti, né individuerrebbe alcun livello di prestazione sociale, ma prevedrebbe solo un Piano per incrementare (comma 2) il patrimonio immobiliare ad uso abitativo. La difesa regionale rileva, in proposito, come gli immobili in questione siano destinati solo «prioritariamente» e non «in via esclusiva» a prima casa.

Da quanto appena detto la ricorrente deduce che la norma impugnata non sarebbe riconducibile alla competenza statale in tema di livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo (ex art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.), bensì alla programmazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella competenza concorrente in materia di governo del territorio.

La Regione Emilia-Romagna precisa, al riguardo, di non impugnare il comma 2 dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, in quanto questa norma fissa i criteri generali per l'individuazione dei beneficiari degli interventi e dunque rientra nel «primo livello normativo» di cui alla sentenza n. 94 del 2007.

4.1.2. — La difesa regionale impugna, inoltre, i commi 3, 4, 5, 8 e 9 dell'art. 11, poiché non si limiterebbero a fissare obiettivi ed indirizzi per la programmazione regionale di edilizia residenziale pubblica ma conterrebbero «una disciplina completa e dettagliata della tipologia di interventi (commi 3 e 5) e delle procedure di attuazione e verifica del piano (commi 4, 8 e 9)». A tal proposito, la Regione Emilia-Romagna richiama il contenuto dell'art. 60, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), secondo cui spetta alle Regioni la «determinazione delle tipologie di intervento anche attraverso programmi integrati, di recupero urbano e di riqualificazione urbana».

La ricorrente evidenzia come la disciplina contenuta nei commi impugnati sia destinata ad essere integrata dagli accordi di programma di cui al comma 4 dell'art. 11 e da quanto sarà stabilito «in sede di attuazione» dei suddetti programmi (comma 8). Sarebbe così prevista «una complessa procedura gestita dal centro», nella quale non residuerebbero spazi per una disciplina regionale di svolgimento dei principi statali. Al riguardo, sono richiamate alcune pronunzie della Corte costituzionale con le quali sono state dichiarate illegittime norme legislative statali che non lasciavano alcun margine di intervento al legislatore regionale in materie di competenza concorrente.

La Regione Emilia-Romagna sottolinea, altresì, la differenza tra le norme oggetto dell'odierna impugnazione e quelle contenute nella legge n. 9 del 2007, esaminate dalla Corte costituzionale nel giudizio definito con la sentenza n. 166 del 2008. Sul punto, la difesa regionale asserisce che, mentre la norma di cui all'art. 4, comma 2, della legge n. 9 del 2007 (con riferimento alla quale la Corte ha concluso per l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale decisa con la sentenza n. 166 del 2008) «sembra effettivamente una norma di principio in materia di programmazione» degli interventi di edilizia residenziale pubblica, l'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008 ha un contenuto molto dettagliato e non prevede affatto programmi regionali. In particolare, i commi 1 e 4 dell'art. 11 attribuirebbero al Ministero delle infrastrutture, al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Comitato interministeriale per la programmazione economica



(CIPE) «poteri non sorretti da esigenze unitarie», in quanto non si tradurrebbero nella fissazione delle linee generali della programmazione regionale ma nell'adozione di criteri (comma 1) e di accordi (comma 4), modellati sulle diverse realtà territoriali e che sembrano implicare la localizzazione degli insediamenti.

Sulla base delle predette argomentazioni, la difesa regionale ritiene che i commi 1 e 4 dell'art. 11 siano illegittimi anche per violazione dell'art. 118, primo comma, Cost., in quanto prevedrebbero poteri amministrativi statali senza che sussistano esigenze unitarie idonee a giustificarli.

Oggetto di specifiche censure è poi l'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 11, nel quale si stabilisce che, decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta l'intesa prevista nel medesimo comma, gli accordi di programma possono essere comunque approvati. La norma in esame violerebbe il principio di leale collaborazione, in quanto «la forte incidenza degli accordi di programma su una materia di competenza regionale non può non richiedere un'intesa (appunto) forte». La ricorrente ritiene pertanto che il comma 4 sia incostituzionale anche nella denegata ipotesi in cui i poteri statali previsti nei commi 1 e 4 dell'art. 11 siano considerati legittimi.

4.1.3. — La Regione Emilia-Romagna censura, inoltre, il comma 11 dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, nella parte in cui prevede che i programmi integrati di cui al comma 4 sono dichiarati «di interesse strategico nazionale». Secondo la ricorrente, la norma in esame — specie alla luce del fatto che il comma 4 non precisa da chi sono approvati questi programmi — «pare sottintendere» un intervento statale non sorretto da esigenze unitarie e già attribuito alle Regioni dall'art. 93 del d.P.R. n. 616 del 1977 e dall'art. 60, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 112 del 1998. Sarebbe pertanto violato l'art. 118, primo comma, Cost.

4.1.4. — È impugnato anche il comma 12 dell'art. 11, che istituisce un fondo nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel quale confluiscono le risorse previste da altre leggi.

La Regione ricorrente lamenta la mancata indicazione dei destinatari di tali risorse; in particolare, ove dovesse ritenersi che il Ministero disponga direttamente di questo fondo, sarebbero violati gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 119 Cost., in quanto la norma sarebbe lesiva delle competenze legislative, amministrative e finanziarie delle Regioni. Qualora, invece, la disposizione censurata fosse intesa nel senso che le risorse previste devono «transitare» attraverso le Regioni (in coerenza con quanto stabilito dall'art. 93 del d.P.R. n. 616 del 1977), la norma di cui al comma 12 sarebbe comunque illegittima in quanto creerebbe un fondo settoriale a destinazione vincolata in materia di competenza regionale, anziché attribuire le corrispondenti risorse alle Regioni (nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 60, comma 1, lettera b, del d.lgs. n. 112 del 1998), con conseguente violazione dell'autonomia finanziaria regionale (art. 119 Cost.).

4.2. — La ricorrente impugna, inoltre, l'art. 13, commi 1, 2, 3-bis e 3-quater, del d.l. n. 112 del 2008.

4.2.1. — Preliminarmente, la Regione evidenzia come i commi 1 e 2 dell'art. 13 regolino — sia dal punto di vista procedurale (attraverso il rinvio agli accordi in sede di Conferenza unificata), sia da quello sostanziale — la materia dell'alienazione degli immobili degli IACP, al fine di valorizzare il patrimonio immobiliare di questi enti, di favorire l'acquisto in proprietà da parte degli assegnatari e di acquisire risorse per realizzare nuovi interventi di edilizia residenziale pubblica.

La ricorrente si sofferma, altresì, sulle norme che hanno conferito alle Regioni la competenza in relazione alla vendita degli immobili degli IACP, richiamando gli artt. 93 e 94 del d.P.R. n. 616 del 1977, gli artt. 31, 34 e 35 del r.d. 28 aprile 1938, n. 1165 (Approvazione del testo unico delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica), e l'art. 8 del decreto-legge 6 settembre 1965, n. 1022 (Norme per l'incentivazione dell'attività edilizia), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 1° novembre 1965, n. 1179. Al riguardo, si precisa come sin dal 1977 siano attribuite alle Regioni le competenze relative all'alienazione degli immobili degli IACP.

La difesa regionale ricorda, poi, che la sentenza n. 94 del 2007 della Corte costituzionale ha ricondotto al terzo livello normativo, rientrando nel quarto comma dell'art. 117 Cost., la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli IACP o degli altri enti a questi sostituitisi. Inoltre, la sentenza n. 1115 del 1988 ha qualificato come enti regionali gli Istituti autonomi per le case popolari.

Ancora, la Regione Emilia-Romagna evidenzia come la Corte, con la sentenza n. 94 del 2007, abbia dichiarato illegittime due norme (i commi 597 e 598 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005) «del tutto simili a quelle qui impuginate». Pertanto, secondo la ricorrente, le argomentazioni utilizzate per sostenere l'illegittimità costituzionale dei commi 597 e 598 possono essere agevolmente riprese anche nel presente giudizio.

Le differenze esistenti tra la normativa recata dalla legge n. 266 del 2005 e quella contenuta nel d.l. n. 112 del 2008 sarebbero, peraltro, irrilevanti. In particolare, il comma 1 dell'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008 prevede che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ed il Ministro per i rapporti con le Regioni promuovano, in sede di Conferenza unificata, la conclusione di accordi con Regioni ed enti locali, al fine di semplificare le procedure di alienazione degli



immobili degli IACP. Il comma 597 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 prevedeva, invece, che la semplificazione delle suddette procedure di alienazione avvenisse con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo accordo tra Governo e Regioni. Dunque, il comma 597 prevedeva che l'accordo intercorresse solo con le Regioni (e non anche con gli enti locali) e che quest'ultimo venisse poi recepito in un d.P.C.m.

Pertanto, le differenze esistenti tra i due testi non sarebbero tali da escludere la possibilità di estendere le argomentazioni sviluppate nella sentenza n. 94 del 2007 anche all'odierno giudizio; infatti, il vero atto regolatore della materia sarebbe sempre l'accordo, in quanto il d.P.C.m., previsto nel comma 597, avrebbe avuto solo la funzione di recepire il contenuto dell'accordo e di formalizzarlo in un atto normativo tipico. Ciò si tradurrebbe nell'impossibilità di evocare, nell'odierno giudizio, il parametro di cui all'art. 117, sesto comma, Cost., mancando un atto regolamentare statale che intervenga in materia regionale.

Anche il disposto del comma 2 dell'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008 sarebbe sostanzialmente coincidente con quello del comma 598 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005; le due disposizioni, infatti, fisserebbero i medesimi criteri da osservare ai fini della conclusione degli accordi di cui, rispettivamente, al comma 1 dell'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008 ed al comma 597 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005. Anzi, la difesa regionale ritiene che la previsione del comma 2 dell'art. 13 sia «peggiorativa» rispetto a quella del comma 598 dell'art. 1, in quanto, a proposito della determinazione del prezzo di vendita, non fa riferimento alle «vigenti leggi regionali» (come, invece, il citato comma 598).

In conclusione, la Regione Emilia-Romagna sostiene — anche sulla scorta di quanto affermato nella sentenza n. 94 del 2007 — che i commi 1 e 2 dell'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008, regolando la materia della gestione del patrimonio immobiliare degli IACP, determinino un'ingerenza dello Stato nel terzo livello di normazione riguardante l'edilizia residenziale pubblica, sicuramente ricompreso nella potestà legislativa residuale delle Regioni, con la conseguente violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Ad escludere siffatta lesione delle competenze regionali non varrebbe la previsione di accordi con le Regioni e gli enti locali, da stipulare in sede di Conferenza unificata, in quanto tali accordi si porrebbero «come improprio condizionamento della potestà legislativa regionale, da parte di un organismo e di un atto non legittimati a produrre tale condizionamento». Né l'asserita lesione verrebbe meno se si ritenesse che gli accordi debbano intercorrere non con la Conferenza ma con la singola Regione, in quanto la potestà legislativa spetta ad un organo diverso da quello deputato a concludere l'accordo ed, in ogni caso, non può essere vincolata da accordi intercorsi tra soggetti privi di tale potestà.

Parimenti lesive delle competenze regionali sarebbero le disposizioni impugnate se interpretate nel senso che l'accordo debba essere stipulato direttamente tra uno o più ministri e singoli Comuni; in tal caso risulterebbe «direttamente» violata la potestà legislativa della Regione.

Infine, i commi 1 e 2 dell'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008 violerebbero il giudicato costituzionale e quindi l'art. 136 Cost., in quanto il legislatore statale avrebbe reiterato, in termini pressoché identici, una disciplina già dichiarata illegittima con la sentenza n. 94 del 2007.

Oggetto di specifica censura è poi l'art. 13, comma 2, lettera c), del d.l. n. 112 del 2008, il quale prevede, fra i criteri di cui occorre tenere conto nella stipula degli accordi di cui al comma 1, la «destinazione dei proventi delle alienazioni alla realizzazione di interventi volti ad alleviare il disagio abitativo». La ricorrente sostiene che la norma in questione ponga un vincolo di destinazione all'uso delle risorse spettanti agli enti di gestione dell'edilizia residenziale pubblica, «cioè ad enti para-regionali», limitando per questo verso l'autonomia finanziaria di spesa delle Regioni. È richiamata, a tal proposito, la sentenza n. 169 del 2007, con la quale la Corte costituzionale ha annullato una norma che imponeva «una puntuale modalità di utilizzo di risorse proprie delle Regioni, così da risolversi in una specifica prescrizione di destinazione di dette risorse».

Per le ragioni anzidette, la norma di cui alla lettera c) del comma 2 dell'art. 13 violerebbe anche l'art. 119, primo comma, Cost.

4.2.2. — La Regione Emilia-Romagna impugna poi il comma 3-bis dell'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008, introdotto in sede di conversione del decreto in legge. La norma censurata istituisce, «presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della gioventù, un Fondo speciale di garanzia per l'acquisto della prima casa da parte delle coppie o dei nuclei familiari monogenitoriali con figli minori, con priorità per quelli i cui componenti non risultano occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato». La creazione del fondo è finalizzata a «consentire alle giovani coppie di accedere a finanziamenti agevolati per sostenere le spese connesse all'acquisto della prima casa».



Il comma 3-*bis* rimette, poi, ad un decreto del Ministro della gioventù, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il compito di disciplinare «le modalità operative di funzionamento del Fondo».

La difesa regionale ritiene che la norma impugnata abbia istituito un fondo settoriale nella materia delle politiche sociali, di competenza regionale *ex art.* 117, quarto comma, Cost., prevedendo un successivo atto ministeriale al fine di dettare la relativa disciplina attuativa. Inoltre, la destinazione, in via diretta, ai privati delle risorse ivi previste non varrebbe ad escludere la lesività della norma censurata; la ricorrente richiama numerose pronunzie della Corte costituzionale, con le quali è stata dichiarata l'illegittimità dei finanziamenti statali, in materie di competenza regionale, «seppur destinati a soggetti privati». In particolare, la Regione Emilia-Romagna sottolinea l'analogia esistente tra la norma oggetto dell'odierno giudizio e quella annullata con la sentenza n. 137 del 2007, trattandosi anche in quel caso di un fondo diretto a costituire una garanzia di ultima istanza a favore delle giovani coppie.

La ricorrente esclude che la previsione di cui al comma 3-*bis* possa essere «giustificata» invocando il principio di sussidiarietà, in quanto non esisterebbero ragioni unitarie per la gestione accentrata del fondo e per la regolazione delle «modalità operative di funzionamento» dello stesso. Parimenti sarebbe da escludere che si tratti di «livelli essenziali delle prestazioni» (dato che l'acquisto di una casa non è necessario per soddisfare il diritto all'abitazione), in quanto la norma in oggetto si limiterebbe a prevedere una spesa, senza, peraltro, porre requisiti di reddito per i beneficiari.

Sulle base delle argomentazioni sopra indicate, la Regione Emilia-Romagna conclude per l'illegittimità costituzionale della norma di cui al comma 3-*bis* dell'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008, per violazione dell'autonomia legislativa, amministrativa (in relazione all'attività di erogazione dei benefici) e finanziaria delle Regioni di cui agli artt. 117, quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost. La norma impugnata, infatti, istituirebbe un fondo settoriale nella materia delle politiche sociali, prevedendo una gestione centralizzata, invece di attribuire le corrispondenti risorse alle Regioni e di lasciare a queste ultime le conseguenti scelte in materia di regolazione degli interventi e di allocazione delle funzioni amministrative.

La ricorrente chiede, pertanto, che la Corte dichiari l'illegittimità costituzionale del comma 3-*bis*, precisando che le risorse siano assegnate alle Regioni per generiche finalità sociali (sono richiamate le sentenze n. 168 del 2008 e n. 118 del 2006 della Corte costituzionale).

In subordine, la difesa regionale chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma impugnata per violazione del principio di leale collaborazione, nella parte in cui non prevede l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni sul decreto previsto nell'ultimo periodo del comma 3-*bis*.

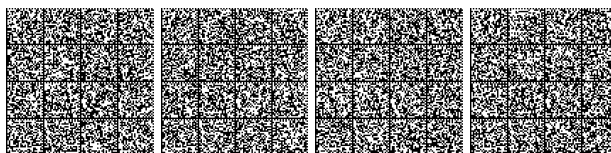
4.2.3. — Da ultimo, la Regione Emilia-Romagna impugna il comma 3-*quater* dell'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008, anch'esso introdotto in sede di conversione del decreto in legge. La norma in questione istituisce presso il Ministero dell'economia e delle finanze il «Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio», le cui risorse sono finalizzate a concedere «contributi statali per interventi realizzati dagli enti destinatari nei rispettivi territori per il risanamento e il recupero dell'ambiente e lo sviluppo economico dei territori stessi». La ripartizione delle risorse e l'individuazione degli enti beneficiari sono effettuate «con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze in coerenza con apposito atto di indirizzo delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari».

La ricorrente, muovendo dal presupposto che il fondo sia destinato agli enti territoriali, ritiene che la norma impugnata preveda un fondo settoriale a destinazione vincolata in materie rientranti, «almeno in parte», nella competenza legislativa regionale piena (*ex art.* 117, quarto comma, Cost.), posto che lo «sviluppo economico dei territori» riguarda, tra l'altro, l'industria, il commercio, l'artigianato, l'agricoltura ed il turismo.

L'asserita incidenza del fondo su materie di competenza regionale, determinerebbe l'illegittimità costituzionale del comma 3-*quater* per violazione del principio di leale collaborazione, nella parte in cui non prevede un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni sul contenuto del decreto con il quale sono stabilite la ripartizione delle risorse e l'individuazione degli enti beneficiari.

5. — Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza delle censure.

5.1. — In riferimento alle censure mosse all'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, la difesa erariale sviluppa, in parte, argomentazioni analoghe a quelle esposte nell'atto di costituzione nel giudizio promosso dalla Regione Piemonte con il ricorso n. 67 del 2008, alla cui sintesi pertanto si rinvia.



Il resistente esamina preliminarmente il contenuto dei commi impugnati, rilevando, in particolare, come il comma 3 dell'art. 11 sia volto ad introdurre alcuni dei più nuovi strumenti di mercato finalizzati a ridurre il disagio abitativo, tra i quali, la costituzione di riserve fondiari da destinare all'edilizia pubblica ed alla domanda sociale con il coinvolgimento di tutti gli operatori proprietari di aree oggetto di futura trasformazione, oppure la promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi, quali l'istituzione di fondi immobiliari per la residenza sociale, cosiddetto social housing.

L'Avvocatura generale sottolinea la varietà degli strumenti previsti nel comma 3 e precisa che la scarsità di abitazioni ha provocato l'innalzamento dei canoni di locazione, il cui ammontare ben difficilmente consente alle categorie disagiate un accesso, seppure agevolato dal sostegno pubblico, al mercato delle locazioni.

La difesa erariale si sofferma, tra l'altro, sul comma 9 dell'art. 11, ricordando che la legislazione in materia di infrastrutture strategiche (contenuta nella parte II, titolo III, capo IV del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 — Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) mira ad accelerare, snellire e razionalizzare le procedure per la programmazione, il finanziamento e la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale.

Ad avviso del resistente, le norme di cui all'art. 11 si collocano in un quadro normativo che è stato caratterizzato, negli ultimi anni, da un'intensa attività di programmazione da parte dello Stato. Pertanto, possono essere estese all'odierna questione le considerazioni che la Corte costituzionale ha svolto nella sentenza n. 166 del 2008, con la quale ha ritenuto che l'intervento statale, operato con la legge n. 9 del 2007, non abbia superato i limiti di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

L'Avvocatura generale rinviene, quindi, nella norma costituzionale da ultimo indicata il fondamento della normativa impugnata, come peraltro risulta dall'inciso di apertura del comma 1 dell'art. 11.

In relazione alle censure mosse nei confronti del comma 12 dell'art. 11, la difesa erariale individua il titolo di legittimazione nella competenza statale in materia di «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera *e*); nel caso di specie, infatti, i finanziamenti previsti sarebbero «idonei “ad incidere sull'equilibrio economico generale”, sussistendo tanto il requisito soggettivo dell'“accessibilità a tutti gli operatori”, quanto quello oggettivo dell'impatto complessivo».

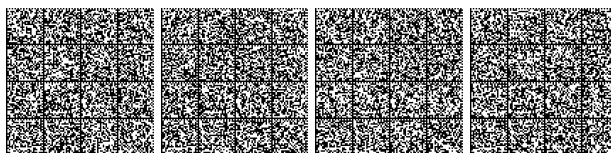
5.2. — Quanto alle censure mosse all'art. 13, commi 1, 2 e 3-*bis*, del d.l. n. 112 del 2008, il resistente espone le medesime argomentazioni sviluppate nell'atto di costituzione nel giudizio promosso con il ricorso n. 67 del 2008, sopra riassunto.

5.2.1. — In merito alla questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti del comma 3-*quater* dell'art. 13, la difesa erariale ritiene che la norma impugnata sia riconducibile all'ambito materiale della «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva del legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Pertanto, anche tale censura è infondata.

6. — In data 22 settembre 2009, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato copia dei seguenti documenti: *a*) accordo tra il Governo e le Regioni siglato il 5 marzo 2009; *b*) parere della Conferenza unificata reso il 12 marzo 2009, ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; *c*) nuovo schema del d.P.C.m. di cui all'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; *d*) deliberazione CIPE n. 18/2009; *e*) d.P.C.m. 16 luglio 2009.

7. — In prossimità dell'udienza pubblica del 18 novembre 2009, la Regione Emilia-Romagna ha depositato una memoria con la quale, anche alla luce della sopravvenuta stipula di un accordo tra Stato e Regioni per l'attuazione dell'art. 11 e dell'approvazione del piano nazionale di edilizia abitativa con il d.P.C.m. 16 luglio 2009, insiste nelle conclusioni già rassegnate nel ricorso.

In particolare, la difesa regionale rileva che il d.P.C.m. 16 luglio 2009 è stato adottato sulla base del mero parere della Conferenza unificata e non d'intesa con la stessa. Al riguardo, la ricorrente sottolinea che, successivamente alla presente impugnativa regionale, la previsione dell'intesa di cui al comma 1 dell'art. 11 è stata sostituita con quella di un parere. Quest'ultima, poi, è stata nuovamente modificata con la reintroduzione dell'intesa ad opera della legge 9 aprile 2009, n. 33, che ha convertito in legge il decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5 (Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario).



Nonostante la legge da ultimo citata abbia ripristinato, prima dell'adozione del d.P.C.m. 16 luglio 2009, l'originario testo del comma 1 dell'art. 11 e quindi la previsione dell'intesa in Conferenza unificata, quest'ultimo è stato adottato solo sulla base del parere reso dalla Conferenza unificata il 12 marzo 2009.

In merito alla questione relativa all'art. 13, la Regione Emilia-Romagna ribadisce quanto già affermato nel ricorso ed insiste nel chiedere una pronuncia di illegittimità costituzionale delle norme impugnate.

8. — La Regione Veneto ha promosso, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il successivo 22 ottobre (reg. ric. n. 70 del 2008), questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, e, tra queste, degli artt. 11 e 13, in riferimento agli artt. 117, terzo, quarto e sesto comma, 119 e 120 Cost. ed al principio di leale collaborazione.

8.1. — Prima di descrivere le singole censure, la difesa regionale richiama il contenuto della sentenza n. 94 del 2007 ed in particolare l'individuazione dei tre livelli normativi sui quali si estende la materia dell'edilizia residenziale pubblica.

Sempre in via preliminare, la ricorrente descrive il contenuto dei diversi commi dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, sottolineando come la normativa impugnata riguardi la programmazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica, che, secondo la giurisprudenza costituzionale prima citata, rientra nell'ambito materiale del governo del territorio (art. 117, terzo comma, Cost.).

Così individuata la materia di pertinenza, la difesa regionale si duole del fatto che il legislatore statale non si sia limitato a porre i principi fondamentali ma abbia rimesso ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'intera programmazione degli interventi. D'altra parte, l'autonomia legislativa regionale non sarebbe fatta salva dalla previsione della necessaria intesa in sede di Conferenza unificata (art. 11, comma 1), il cui contenuto sarebbe comunque condizionato dalle specifiche finalità indicate nella norma impugnata.

Inoltre, la norma secondo cui il piano nazionale di edilizia abitativa è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri risulterebbe lesiva dell'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto rimette ad un atto regolamentare la disciplina di un settore che non rientra nella competenza legislativa statale.

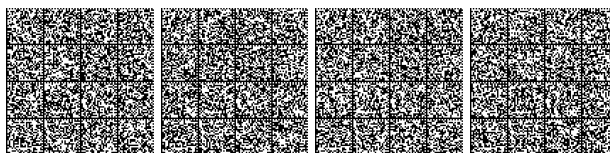
In subordine, la Regione Veneto ritiene che le norme di cui all'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008 non possano essere «giustificate» facendo ricorso alla cosiddetta attrazione in sussidiarietà. Nell'odierno giudizio, infatti, non sussisterebbero i requisiti richiesti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale per legittimare l'intervento statale in materie di competenza regionale, ed in particolare quello della proporzionalità, dal momento che, con le norme impugnate, lo Stato pretende «di sostituirsi *in toto* alle Regioni nella pianificazione» degli interventi di edilizia residenziale pubblica. Sarebbe pertanto violato l'art. 120 Cost. ed il principio di leale collaborazione.

Siffatta violazione sarebbe ancor più grave con specifico riguardo al comma 4 dell'art. 11, nella parte in cui si prevede che, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza unificata entro il termine di novanta giorni, gli accordi di programma siano comunque approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. La norma in questione attribuirebbe al Governo un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell'intesa, caratterizzata invece dalla «paritaria codeterminazione dell'atto» (è richiamata la sentenza n. 24 del 2007).

La ricorrente lamenta, inoltre, la violazione del principio di autonomia finanziaria derivante dall'istituzione, nel comma 12 dell'art. 11, di un fondo destinato all'attuazione del piano nazionale di edilizia abitativa. La difesa regionale ritiene che, con la norma in questione, il legislatore statale abbia istituito un finanziamento a destinazione vincolata in una materia di potestà legislativa concorrente, con la conseguente violazione dell'art. 119 Cost. Né potrebbe sostenersi che si tratti di un intervento speciale ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., dal momento che il finanziamento di cui alla norma impugnata non presenta le caratteristiche richieste dalla norma costituzionale appena citata.

Per le ragioni anzidette, la difesa regionale chiede che la Corte dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008 per violazione degli artt. 117 e 119 Cost. ed, in subordine, degli artt. 119 e 120 Cost. e del principio di leale collaborazione.

8.2. — La Regione Veneto impugna, altresì, l'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008; in particolare, la ricorrente ritiene che la disposizione in questione riproponga il contenuto dei commi 597, 598, 599 e 600 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, già dichiarati illegittimi con la sentenza n. 94 del 2007.



Quanto ai parametri costituzionali violati, la difesa regionale riprende la ricostruzione operata nella citata sentenza n. 94 del 2007 ed evidenzia come anche l'odierno giudizio abbia ad oggetto norme che disciplinano la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli IACP, ricadente nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

In questo modo — precisa la ricorrente — la legge statale avrebbe individuato non solo le scelte politiche di fondo, bensì gli indirizzi e la stessa disciplina specifica che dovrà essere adottata in tema di alienazione e di reinvestimento degli immobili degli IACP.

L'art. 13 violerebbe, inoltre, l'autonomia finanziaria e patrimoniale delle Regioni, garantita dall'art. 119 Cost., in quanto porrebbe vincoli alla disposizione del patrimonio immobiliare degli IACP, che sono enti strumentali delle Regioni, ed all'utilizzo dei proventi che derivano dall'alienazione del patrimonio stesso.

Lesiva dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost. sarebbe pure la norma di cui al comma 3-*bis* dell'art. 13, la quale avrebbe istituito un fondo speciale a destinazione vincolata che incide su un ambito materiale nel quale lo Stato non ha competenza legislativa esclusiva e che non è riconducibile alle «risorse aggiuntive» di cui all'art. 119, quinto comma, Cost.

9. — Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e deducendo comunque l'infondatezza delle censure.

Ad avviso del resistente, le questioni promosse nei confronti dell'art. 11 sono inammissibili perché la ricorrente non avrebbe esattamente individuato le norme impugnate e le motivazioni adottate sarebbero generiche.

Quanto alle singole ragioni di impugnazione dell'art. 11 e dell'art. 13, commi 1, 2 e 3-*bis*, il resistente espone le medesime argomentazioni sviluppate negli atti di costituzione nei giudizi promossi con i ricorsi n. 67 e n. 69 del 2008, sopra riassunti.

In riferimento alla questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti del comma 3 dell'art. 13, l'Avvocatura generale eccepisce l'inammissibilità della stessa, in quanto non si ravviserebbero nel ricorso censure specifiche dirette contro tale norma.

Nel merito, la questione non sarebbe fondata poiché il comma 3, limitandosi a prevedere un possibile contenuto degli accordi, sarebbe destinato ad operare solo se gli accordi fossero effettivamente raggiunti e nel rispetto della potestà delle Regioni di accedere alla suddetta intermediazione.

10. — In data 22 settembre 2009, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato copia dei seguenti documenti: a) accordo tra il Governo e le Regioni siglato il 5 marzo 2009; b) parere della Conferenza unificata reso il 12 marzo 2009, ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; c) nuovo schema del d.P.C.m. di cui all'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; d) deliberazione CIPE n. 18/2009; e) d.P.C.m. 16 luglio 2009.

11. — In prossimità dell'udienza pubblica del 18 novembre 2009, la Regione Veneto ha depositato una memoria con la quale, anche alla luce della sopravvenuta stipula di un accordo tra Stato e Regioni per l'attuazione dell'art. 11 e dell'approvazione del piano nazionale con il d.P.C.m. 16 luglio 2009, insiste nelle conclusioni già rassegnate nel ricorso.

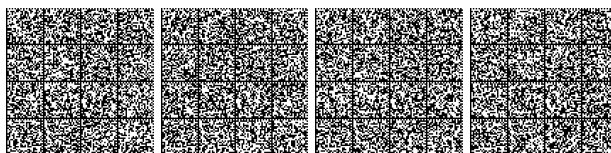
12. — La Regione Liguria ha promosso, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il successivo 22 ottobre (reg. ric. n. 72 del 2008), questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, e, tra queste, degli artt. 11, commi 1, 3, 4, 5, 8, 9, 11 e 12; e 13, commi 1 e 2, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo comma, 119, primo comma, e 136 Cost. ed al principio di leale collaborazione.

La ricorrente prospetta le medesime questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso n. 69 del 2008, sopra sintetizzato, al quale si rinvia per la descrizione delle censure.

13. — Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e deducendo comunque l'infondatezza delle censure.

Ad avviso del resistente, le questioni promosse nei confronti dell'art. 11 sono inammissibili perché la ricorrente non avrebbe esattamente individuato le norme impugnate e le motivazioni adottate sarebbero generiche.

Quanto alle singole ragioni di impugnazione dell'art. 11 e dell'art. 13, il resistente espone le medesime argomentazioni sviluppate negli atti di costituzione nei giudizi promossi con i ricorsi n. 67 e n. 69 del 2008, sopra riassunti, alla cui sintesi si rinvia.



14. — In data 22 settembre 2009, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato copia dei seguenti documenti: *a)* accordo tra il Governo e le Regioni siglato il 5 marzo 2009; *b)* parere della Conferenza unificata reso il 12 marzo 2009, ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; *c)* nuovo schema del d.P.C.m. di cui all'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; *d)* deliberazione CIPE n. 18/2009; *e)* d.P.C.m. 16 luglio 2009.

15. — In prossimità dell'udienza pubblica del 18 novembre 2009, la Regione Liguria ha depositato una memoria con la quale, anche alla luce della sopravvenuta stipula di un accordo tra Stato e Regioni per l'attuazione dell'art. 11 e dell'approvazione del piano nazionale di edilizia abitativa con il d.P.C.m. 16 luglio 2009, insiste nelle conclusioni già rassegnate nel ricorso, svolgendo argomentazioni identiche a quelle esposte nella memoria depositata nel giudizio promosso dalla Regione Emilia-Romagna.

16. — La Regione Umbria ha promosso, con ricorso notificato il 17 ottobre 2008 e depositato il successivo 22 ottobre (reg. ric. n. 73 del 2008), questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1 e 2, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, 119, primo comma, e 136 Cost.

La ricorrente prospetta le medesime questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso n. 69 del 2008, sopra sintetizzato, al quale si rinvia per la descrizione delle censure.

17. — Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza delle censure.

Quanto alle singole ragioni di impugnazione dell'art. 13, il resistente espone le medesime argomentazioni sviluppate negli atti di costituzione nei giudizi promossi con i ricorsi n. 67 e n. 69 del 2008, sopra riassunti, alla cui sintesi si rinvia.

18. — In prossimità dell'udienza pubblica del 18 novembre 2009, la Regione Umbria ha depositato una memoria con la quale insiste nelle conclusioni già rassegnate nel ricorso, svolgendo argomentazioni identiche a quelle esposte nella memoria depositata nel giudizio promosso dalla Regione Emilia-Romagna.

19. — La Regione Toscana ha promosso, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il successivo 24 ottobre (reg. ric. n. 74 del 2008), questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, e, tra queste, degli artt. 11 e 13, commi 1, 2 e 3-*bis*, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione.

19.1. — La ricorrente riassume i punti qualificanti della normativa recata dall'art. 11, evidenziando come essa intervenga nella materia dell'edilizia residenziale pubblica, dei servizi sociali e del governo del territorio, in ambiti, quindi, in cui le Regioni hanno rilevanti competenze costituzionali ai sensi degli artt. 117 e 118 Cost. La difesa regionale ricorda, altresì, l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia ed, in particolare, la sentenza n. 94 del 2007.

19.1.1. — La Regione Toscana ritiene che lo scopo della disposizione in esame non sia quello di dettare una disciplina generale in tema di assegnazione degli alloggi, bensì quello di istituire un piano nazionale di edilizia, peraltro non limitato agli interventi di edilizia sociale (come risulta dall'art. 11, comma 3, lettera *e*), né destinato esclusivamente ai soggetti con situazioni di difficoltà economica o sociale (il comma 2, infatti, prevede che gli interventi siano destinati «prioritariamente» a tali categorie). In definitiva, l'art. 11 introdurrebbe uno strumento finalizzato a regolare le procedure amministrative per localizzare, costruire e recuperare alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Sarebbero pertanto violate le competenze regionali di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alle materie dell'edilizia residenziale e del governo del territorio, e le attribuzioni regionali in materia di assistenza sociale, sulle quali, come risulta dal comma 2 dell'art. 11, il piano è destinato ad incidere.

19.1.2. — Le suddette conclusioni non sono contraddette, secondo la ricorrente, dal riferimento ai «livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo», contenuto nell'art. 11, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008. Siffatto richiamo appare, invero, inconferente alla luce di quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 94 del 2007. Lo Stato, infatti, non si sarebbe limitato a determinare l'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti (attraverso la fissazione dei principi che valgono a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione degli alloggi su tutto il territorio nazionale), ma avrebbe disciplinato, «in modo puntuale, specifico, autoapplicativo», gli strumenti da approvare per la costruzione degli immobili di edilizia residenziale pubblica ed avrebbe dettato esaustivamente la procedura per l'adozione degli interventi in parola.



Inoltre, le norme impugnate non presenterebbero «le caratteristiche sostanziali e formali» proprie degli atti normativi di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, come enucleate dalla giurisprudenza costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 282 del 2002 e n. 88 del 2003). L'art. 11, infatti, non determinerebbe alcuno standard di soddisfacimento del fabbisogno abitativo e consentirebbe interventi ulteriori rispetto a quelli di edilizia residenziale sociale solo «prioritariamente», ma non esclusivamente, destinati alle categorie socialmente disagiate.

19.1.3. — La Regione Toscana individua un'ulteriore ragione di censura dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008 rispetto agli artt. 117 e 118 Cost.

Al riguardo, la difesa regionale rileva come l'art. 11 (specialmente, i commi 4, 9 e 11) preveda che l'attuazione del piano nazionale sia effettuata con accordi di programma, a loro volta attuati da programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana, ovvero con le procedure delle opere strategiche nazionali dettate dal d.lgs. n. 163 del 2006, che ha riprodotto le norme recate dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive). I programmi integrati di cui al comma 4 sono, infatti, dichiarati di interesse strategico nazionale (comma 11).

La ricorrente evidenzia come, secondo la giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004), una deroga al riparto operato dall'art. 117 Cost. possa essere giustificata solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno stretto scrutinio di costituzionalità e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata.

Nel presente giudizio, la Regione Toscana rileva la mancanza delle esigenze di sussidiarietà che possono giustificare la modifica dell'ordinario assetto delle competenze costituzionali; del resto, la norma impugnata non fa riferimento a tali presunte esigenze.

In ogni caso, secondo la difesa regionale, l'intervento legislativo statale non presenterebbe il carattere della proporzionalità, richiesto dalla giurisprudenza costituzionale, in quanto «introduce nuovi strumenti di programmazione e realizzazione degli interventi di edilizia, accentrati a livello nazionale, e quindi non è limitato a casi circoscritti».

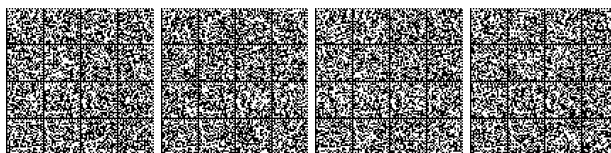
Inoltre, la sentenza n. 303 del 2003 ha subordinato la conformità a Costituzione delle norme contenute nella legge sulle opere strategiche alla previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, dalla quale è condizionata l'operatività della disciplina.

In definitiva, l'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008 non rispetta i principi enunciati dalla richiamata giurisprudenza costituzionale in quanto il piano nazionale, avendo ad oggetto la costruzione di abitazioni, presenta un «contenuto anche localizzativo» e può essere attuato con le procedure proprie delle infrastrutture strategiche. A fronte di tali previsioni, il comma 1 dell'art. 11 subordina l'approvazione del piano nazionale all'intesa con la Conferenza unificata, ma, secondo la ricorrente, ciò risulta insufficiente alla luce della già citata sentenza n. 303 del 2003, poiché non si prevede l'intesa con la singola Regione interessata dalle specifiche localizzazioni.

Il *vulnus* delle competenze regionali sarebbe ancor più rilevante nel comma 4 dell'art. 11, secondo il quale si può prescindere dall'intesa con la Conferenza unificata, se la stessa non viene raggiunta entro novanta giorni. Anche a questo proposito, la Regione Toscana rileva l'inidoneità dell'intesa in Conferenza come meccanismo di salvaguardia delle attribuzioni costituzionali della singola Regione, incise da un piano, da un accordo e da un programma che localizzano direttamente interventi edilizi sul proprio territorio.

La ricorrente sottolinea, al riguardo, come la norma impugnata non rispetti i principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 303 del 2003, secondo cui l'intesa con la Regione interessata costituisce il presupposto essenziale per la compatibilità costituzionale di una normativa statale che, in applicazione dell'art. 118 Cost., attinga in capo allo Stato potestà legislative affidate dall'art. 117 Cost. alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. La difesa regionale ricorda, inoltre, la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 6 del 2004) secondo la quale, ove la normativa incida su ambiti di competenza regionale in applicazione dell'art. 118 Cost., l'imprevedibile fase concertativa deve essere salvaguardata attraverso la previsione di un'«intesa forte». È richiamata, da ultimo, la sentenza n. 339 del 2005, in cui si precisa come l'intesa debba essere raggiunta anche attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo.

In definitiva, la Regione Toscana sottolinea la necessità quantomeno di «una fase di dialogo fra le parti» e di «un contatto tra i diversi interessi ed una dialettica leale e costruttiva fra i differenti soggetti di rilevanza costituzionale»; in caso contrario, la previsione dell'intesa si tradurrebbe in una statuizione solo formale.



Il comma 4 dell'art. 11, anche alla luce di quanto stabilito dal successivo comma 11, non soddisfa, secondo la difesa regionale, i requisiti anzidetti in quanto ammette che si possa procedere pur in mancanza dell'intesa.

19.1.4. — Infine, l'art. 11, comma 12, del d.l. n. 112 del 2008 violerebbe l'art. 119 Cost. Secondo la ricorrente, il fondo statale, istituito dalla norma impugnata, assorbirebbe i finanziamenti previsti per l'edilizia residenziale dalle precedenti normative, incidendo su una materia (l'edilizia residenziale pubblica) che non è riservata alla competenza esclusiva statale. La difesa regionale ritiene che non sia rinvenibile alcuna giustificazione a sostegno della previsione, in tale materia, di riserve finanziarie gestite a livello ministeriale, trattandosi di funzioni pubbliche ordinarie delle Regioni e degli enti locali, per le quali lo Stato deve assicurare l'integrale copertura finanziaria ex art. 119 Cost.

Per le ragioni anzidette, l'istituzione del fondo in esame non sarebbe riconducibile a quanto statuito dall'art. 119, quinto comma, Cost. Al riguardo, la Regione Toscana richiama la sentenza n. 451 del 2006, con la quale la Corte costituzionale ha escluso l'illegittimità della norma che istituiva il fondo per l'edilizia a canone speciale, in quanto qualificabile come intervento speciale ai sensi del citato art. 119, quinto comma, Cost.

Il comma 12 dell'art. 11, a differenza della norma oggetto di scrutinio nella sentenza da ultimo citata, non disciplinerebbe risorse aggiuntive né interventi speciali, in quanto il fondo ivi previsto è formato dalla confluenza dei finanziamenti precedentemente stanziati alle Regioni. La ricorrente esclude, altresì, che la previsione del fondo possa essere giustificata in nome della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e richiama in proposito le sentenze n. 16 e n. 423 del 2004.

In subordine, la Regione Toscana ritiene che l'istituzione del fondo sia comunque illegittima per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto il comma 12 dell'art. 11 non prevede alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nella ripartizione del predetto fondo e nella sua gestione all'interno del territorio regionale.

19.2. — La ricorrente impugna, inoltre, l'art. 13, commi 1, 2 e 3-bis, del d.l. n. 112 del 2008.

19.2.1. — Preliminarmente, la difesa della Regione evidenzia come i commi 1 e 2 dell'art. 13 regolino la materia dell'alienazione degli immobili degli IACP in modo analogo a quanto previsto dai commi 597 e 598 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005. I commi da ultimo citati sono stati dichiarati illegittimi dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 94 del 2007, in quanto invasivi del «terzo livello di normazione riguardante l'edilizia residenziale pubblica, sicuramente ricompreso nella potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.».

Secondo la ricorrente, il legislatore statale, con le norme oggetto dell'odierno giudizio, avrebbe tentato di superare i rilievi formulati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 94 del 2007, rimettendo la definizione delle procedure semplificate per l'alienazione degli immobili degli IACP, all'accordo tra i Ministeri competenti, le Regioni e gli enti locali. In definitiva, la differenza tra la normativa contenuta nella legge n. 266 del 2005 e quella recata dal d.l. n. 112 del 2008 risiederebbe nel fatto che la prima dettava i principi cui doveva uniformarsi l'accordo tra Governo e Regioni, preliminarmente al d.P.C.m. che avrebbe stabilito le norme semplificate per l'alienazione degli alloggi; la seconda, invece, fissa i criteri (peraltro coincidenti con i principi dettati dalla precedente disciplina) in base ai quali dovranno essere stipulati gli accordi tra Stato, Regioni ed enti locali aventi ad oggetto la semplificazione delle normative per l'alienazione dei beni sopra indicati.

La Regione Toscana reputa le novità introdotte dall'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008 del tutto inidonee a superare i profili di illegittimità costituzionale evidenziati dalla sentenza n. 94 del 2007, poiché la materia dell'edilizia residenziale, in relazione alla gestione del patrimonio immobiliare, è devoluta alla potestà legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Pertanto, non è possibile vincolare l'esercizio della stessa potestà legislativa regionale ad accordi tra il Ministro, le Regioni e gli enti locali, perché in tal modo sarebbe violata l'autonomia legislativa costituzionalmente garantita alle Regioni, che non può essere condizionata da assensi esterni non previsti dalla Costituzione. Da ciò conseguirebbe la dedotta violazione dell'art. 117 Cost.

D'altra parte, non verrebbero in rilievo esigenze di sussidiarietà in grado di legittimare l'intervento statale, come peraltro rilevato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 94 del 2007.

19.2.2. — La Regione Toscana impugna, infine, il comma 3-bis dell'art. 13 per violazione dell'art. 119 Cost., richiamando argomentazioni analoghe a quelle sviluppate in relazione all'art. 11, comma 12, del d.l. n. 112 del 2008.



In particolare, la difesa regionale ricorda come la materia dell'edilizia residenziale pubblica non sia riservata alla competenza esclusiva statale; di conseguenza, nessuna giustificazione appare invocabile a sostegno dell'istituzione in tale materia di riserve finanziarie disciplinate e gestite a livello ministeriale, trattandosi di funzioni pubbliche ordinarie delle Regioni e degli enti locali, per le quali lo Stato deve assicurare l'integrale copertura finanziaria *ex art.* 119 Cost.

20. — Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e deducendo comunque l'infondatezza delle censure.

Ad avviso del resistente, le questioni promosse nei confronti dell'art. 11 sono inammissibili perché la ricorrente non avrebbe esattamente individuato le norme impugnate e le motivazioni addotte sarebbero generiche.

Quanto alle singole ragioni di impugnazione dell'art. 11 e dell'art. 13, il resistente espone le medesime argomentazioni sviluppate negli atti di costituzione nei giudizi promossi con i ricorsi n. 67 e n. 69 del 2008, sopra riassunti, alla cui sintesi si rinvia.

21. — In data 22 settembre 2009, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato copia dei seguenti documenti: *a)* accordo tra il Governo e le Regioni siglato il 5 marzo 2009; *b)* parere della Conferenza unificata reso il 12 marzo 2009, ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; *c)* nuovo schema del d.P.C.m. di cui all'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; *d)* deliberazione CIPE n. 18/2009; *e)* d.P.C.m. 16 luglio 2009.

22. — In prossimità dell'udienza pubblica del 18 novembre 2009, la Regione Toscana ha depositato una memoria (valida anche per il ricorso n. 23 del 2009) con la quale, anche alla luce della sopravvenuta stipula di un accordo tra Stato e Regioni per l'attuazione dell'art. 11 e dell'approvazione del piano nazionale con il d.P.C.m. 16 luglio 2009, insiste nelle conclusioni già rassegnate nel ricorso.

23. — La Regione Puglia ha promosso, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il successivo 27 ottobre (reg. ric. n. 78 del 2008), questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 13, commi 1, 2, 3 e 3-*bis*, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, in riferimento agli artt. 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, 119 Cost. ed ai principi di leale collaborazione, di sussidiarietà e di adeguatezza.

23.1. — Prima di esporre le singole ragioni di censura, la ricorrente illustra il contenuto dell'art. 11, sottolineando come la disciplina in questione accentri in capo allo Stato i poteri e le funzioni finalizzati alla localizzazione ed alla realizzazione degli interventi di edilizia abitativa, prioritariamente (e dunque non esclusivamente) di carattere sociale. Inoltre, tutte le somme che la normativa previgente aveva destinato alle Regioni per la realizzazione di interventi di edilizia sociale sono concentrate in un unico fondo, nel quale, secondo la difesa regionale, sembrerebbero confluire anche le somme derivanti dall'alienazione di alloggi di edilizia pubblica non appartenenti allo Stato (art. 11, comma 3, lettera *b*).

La Regione Puglia rileva, ancora, come l'utilizzo di tale fondo e la destinazione delle somme avvenga a seguito di un procedimento il cui impulso è attribuito esclusivamente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, mediante la stipula di accordi di programma con gli enti (anche privati) promotori degli interventi costruttivi. È previsto che tali accordi siano perseguiti d'intesa con la Conferenza unificata, ma, decorsi novanta giorni senza che sia raggiunta l'intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati.

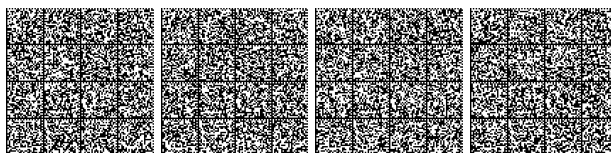
La difesa regionale ritiene che l'approvazione di questi programmi incida direttamente sull'assetto urbanistico del territorio; in ogni caso, il ricorso allo strumento dell'accordo di programma consente di attribuire allo stesso efficacia di variante agli strumenti urbanistici locali e sopracomunali. La natura derogatoria della pianificazione territoriale sarebbe confermata dal comma 9 dell'art. 11, secondo cui l'attuazione del piano nazionale di edilizia abitativa può essere perseguita con le modalità previste dagli artt. 161 e seguenti del d.lgs. n. 163 del 2006, relativi alla realizzazione delle opere strategiche.

23.1.1. — L'art. 11 è impugnato, innanzitutto, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La Regione Puglia, dopo aver ricordato alcune tappe salienti della giurisprudenza costituzionale in materia, ed in particolare la sentenza n. 94 del 2007, sottolinea come la norma impugnata incida sulla programmazione e sulla localizzazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica, con conseguente violazione della competenza legislativa regionale di tipo concorrente in materia di governo del territorio.

L'art. 11, infatti, non si limiterebbe a fissare i criteri generali in materia di localizzazione o di assegnazione di alloggi popolari, ma si risolverebbe «in un'attribuzione incondizionata al Governo del potere di procedere alla localizzazione, esecuzione (mediante individuazione del soggetto attuatore) e gestione degli interventi di edilizia residenziale pubblica e sociale, utilizzando fondi (e competenze) di pertinenza regionale».

L'unica eccezione sarebbe rappresentata, secondo la ricorrente, dal comma 7 dell'art. 11 che conterrebbe una norma di principio.



23.1.2. — La Regione Puglia ritiene che l'art. 11 violi l'art. 117, terzo comma, Cost. anche sotto un altro profilo.

In particolare, la denunciata violazione deriverebbe dall'individuazione, operata dal comma 1 dell'art. 11, del titolo che legittimerebbe lo Stato a dettare la normativa impugnata («Al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana ...»).

La ricorrente sottolinea come nessun comma dell'art. 11 rechi l'indicazione dei requisiti minimi per l'accesso al bene «casa» o dei livelli minimi di tale servizio sociale; al contrario, la norma censurata si limiterebbe a disciplinare gli «strumenti di attuazione del “Piano Casa” che si risolvono nella attribuzione allo Stato del potere di procedere alla approvazione diretta degli interventi di edilizia residenziale pubblica, anche in mancanza di accordo regionale».

La difesa regionale, richiamando alcune pronunzie della Corte costituzionale, conclude sul punto rilevando che «l'aspirazione a raggiungere un “livello minimo” di prestazioni sociali, se consente allo Stato di predeterminare generali standard quali/quantitativi da raggiungere da parte della normazione regionale, non può, al contrario, consentire la gestione diretta dei servizi necessari al raggiungimento di tali standard, peraltro, nella specie neppure enunciati».

23.1.3. — L'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008 è impugnato anche per violazione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, di cui all'art. 118 Cost., e del principio di leale collaborazione.

In particolare, la Regione Puglia si sofferma sul contenuto del comma 4 dell'art. 11, secondo cui la stipulazione degli accordi di programma, finalizzati alla realizzazione degli interventi costruttivi, è promossa esclusivamente dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. L'ultimo periodo del comma 4 stabilisce, inoltre, che, nel caso in cui entro novanta giorni non si raggiunga l'intesa con la Conferenza unificata su siffatti accordi, questi possono comunque essere approvati.

Secondo la difesa regionale, la norma in questione ridurrebbe il ruolo delle Regioni a «mero apporto consultivo, liberamente disattendibile da parte dell'organo ministeriale, nonostante l'evidente impatto che l'accordo medesimo produce sul territorio della Regione destinata ad ospitare l'intervento costruttivo». Al riguardo, la Regione Puglia ribadisce la natura derogatoria dell'accordo di programma rispetto alla pianificazione urbanistica locale e sopralocale, e precisa che tale effetto è amplificato dalle previsioni premiali di diritti edificatori a favore dei soggetti attuatori del programma di edilizia residenziale.

In sostanza, a parere della ricorrente, l'accordo tra Governo e soggetto attuatore dell'intervento costruttivo sarebbe «idoneo ad obliterare totalmente ogni spazio di autonomia regionale», incidendo direttamente sull'assetto urbanistico del territorio della Regione; risulterebbe in tal modo violato il principio di leale collaborazione e l'art. 118 Cost.

Sono richiamate in proposito le sentenze n. 303 del 2003 e n. 383 del 2005, dal cui esame la Regione Puglia trae la conclusione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 11 per due ordini di ragioni: innanzitutto, la norma impugnata consente allo Stato di procedere all'approvazione dell'accordo di programma anche in mancanza dell'intesa; in secondo luogo, la norma prevede l'intesa in seno alla Conferenza unificata e non con la singola Regione interessata dall'intervento approvato.

Sarebbero inoltre violati i principi di sussidiarietà, adeguatezza e leale collaborazione, poiché non sarebbe rinvenibile alcuna esigenza unitaria che possa giustificare l'individuazione a livello centrale dei programmi di edilizia residenziale da realizzare e della relativa localizzazione. La difesa regionale ritiene, infatti, che il livello decisionale centrale debba risolversi esclusivamente nella quantificazione delle risorse da assegnare ai programmi di edilizia residenziale pubblica e nella loro ripartizione alle Regioni in sede di Conferenza unificata.

23.1.4. — Un'ulteriore ragione di censura dell'art. 11 è prospettata dalla Regione Puglia in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost.

L'«assoluta indeterminatezza» delle norme dettate dall'art. 11 comporterebbe la necessaria attuazione con una normativa di dettaglio di rango secondario. Tuttavia, la materia incisa rientrerebbe fra quelle di competenza legislativa concorrente, con la conseguenza che lo Stato non potrebbe adottare norme regolamentari, in virtù di quanto disposto dall'art. 117, sesto comma, Cost.

23.1.5. — L'art. 11, comma 12, è, infine, impugnato per violazione degli artt. 119 e 117, quarto comma, Cost.

Secondo la ricorrente, l'incidenza della normativa impugnata sulla competenza legislativa concorrente in materia di edilizia residenziale pubblica rende illegittima la costituzione di un fondo con finalità di finanziamento degli interventi definiti dall'art. 11, per violazione dell'art. 119 Cost.



La Regione Puglia rileva altresì che, in virtù dell'art. 11, comma 3, lettera *b*), del d.l. n. 112 del 2008, nel fondo costituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sembrano confluire anche i proventi derivanti dall'alienazione degli alloggi in favore dei relativi assegnatari. Stando a questa interpretazione, sarebbe «macroscopica» l'illegittimità della norma con cui lo Stato si appropria delle somme derivanti dall'alienazione di immobili di proprietà della Regione o di suoi enti strumentali.

Da quanto appena detto discenderebbe la violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., posto che la gestione degli alloggi di edilizia popolare rientra nel «terzo livello normativo» in materia, rientrando nella potestà legislativa residuale della Regione.

Infine, sarebbe ulteriormente violato l'art. 119 Cost., poiché lo Stato, in virtù della norma impugnata, utilizzerebbe per fini propri somme di spettanza regionale.

23.2. — La Regione Puglia impugna anche l'art. 13, commi 1, 2, 3 e 3-*bis*, del d.l. n. 112 del 2008.

23.2.1. — I commi 1, 2 e 3 dell'art. 13 sono censurati per violazione dell'art. 117, quarto e sesto comma, Cost.

La difesa regionale rileva, in via preliminare, la «pressoché assoluta identità» delle norme impuginate e di quelle dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 94 del 2007. La sola differenza sarebbe rinvenibile nel fatto che, nella normativa oggetto dell'odierno giudizio, gli accordi tra Stato e Regioni devono essere stipulati in sede di Conferenza unificata e l'atto terminale del procedimento è l'accordo e non un d.P.C.m. Dunque, mentre i commi 597 e 598 della legge n. 266 del 2005, dichiarati illegittimi con la citata sentenza n. 94 del 2007, dettavano i principi cui doveva uniformarsi l'accordo tra Governo e Regioni, preliminare all'adozione del d.P.C.m. che avrebbe stabilito le norme semplificate per l'alienazione degli alloggi, l'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008 fissa i criteri in base ai quali dovranno essere stipulati gli accordi tra Stato, Regioni ed enti locali aventi ad oggetto la semplificazione delle normative per l'alienazione dei beni in esame.

Anche il comma 3 dell'art. 13 si differenzerebbe «ben poco» rispetto ai commi 599 e 600 della legge n. 266 del 2005, anch'essi dichiarati illegittimi con la sentenza n. 94 del 2007. In particolare, secondo la ricorrente, il comma 3 dell'art. 13 disporrebbe, «in maniera più «secca»» rispetto alle norme della legge n. 266 del 2005, che la facoltà di cartolarizzare gli immobili può essere attribuita alle amministrazioni locali, oltre a quelle regionali, «così reiterando l'illegittima scelta statale di consentire anche ad enti sub-regionali di effettuare scelte gestionali in contrasto con differenti indirizzi da parte della Regione».

Pertanto, la Regione Puglia ritiene che le differenze esistenti nella normativa oggetto dell'odierna impugnazione siano del tutto inidonee a superare i profili di incostituzionalità accertati nella sentenza n. 94 del 2007, con la conseguenza che la disciplina in materia sarebbe rimessa alla potestà legislativa residuale delle Regioni e quest'ultima non potrebbe essere vincolata da accordi tra lo Stato e le Regioni stesse.

In definitiva, la ricorrente asserisce l'incostituzionalità delle norme impuginate per le ragioni già evidenziate nella sentenza n. 94 del 2007.

23.2.2. — Oggetto di specifiche censure è, inoltre, il comma 3-*bis* dell'art. 13, impugnato per violazione dell'art. 119 Cost.

Anche in questo caso, secondo la difesa regionale, si tratterebbe di un fondo gestito a livello centrale, incidente su ambiti materiali di potestà legislativa concorrente o addirittura esclusiva regionale. Al riguardo, la Regione Puglia richiama la sentenza n. 137 del 2007 con la quale è stata dichiarata illegittima una previsione analoga.

24. — Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e deducendo comunque l'infondatezza delle censure.

Ad avviso del resistente, le questioni promosse nei confronti dell'art. 11 sono inammissibili perché la ricorrente non avrebbe esattamente individuato le norme impuginate e le motivazioni addotte sarebbero generiche.

Quanto alle singole ragioni di impugnazione dell'art. 11 e dell'art. 13 il resistente espone le medesime argomentazioni sviluppate negli atti di costituzione nei giudizi promossi con i ricorsi n. 67 e n. 69 del 2008, sopra riassunti, alla cui sintesi si rinvia.

25. — In data 22 settembre 2009, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato copia dei seguenti documenti: *a*) accordo tra il Governo e le Regioni siglato il 5 marzo 2009; *b*) parere della Conferenza unificata reso il 12 marzo 2009, ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; *c*) nuovo schema del d.P.C.m. di cui all'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; *d*) deliberazione CIPE n. 18/2009; *e*) d.P.C.m. 16 luglio 2009.



26. — La Regione Campania ha promosso, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il successivo 27 ottobre (reg. ric. n. 79 del 2008), questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 13 del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, in riferimento agli artt. 2, 3, 14, 114, 117, 118, 119 Cost. ed ai principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.

26.1. — Preliminarmente, la ricorrente sottolinea come l'art. 11 impugnato si inquadri in un più ampio contesto normativo che regola la materia dell'edilizia residenziale pubblica. Sono in proposito richiamati: *a)* la legge n. 9 del 2007, con la quale è stato previsto un piano straordinario finalizzato ad identificare il fabbisogno abitativo e sono stati fissati i principi generali per la programmazione in materia e per la predisposizione, da parte delle Regioni, dei singoli programmi regionali; *b)* l'art. 21 del d.l. n. 159 del 2007, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge n. 222 del 2007; il citato art. 21 ha previsto un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, affidando alle Regioni ed alle Province autonome l'individuazione del fabbisogno abitativo sulla base degli esiti di un apposito «tavolo di concertazione»; *c)* il decreto del Ministro delle infrastrutture 18 dicembre 2007 (Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, di cui all'articolo 21 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, recante: «Individuazione degli interventi prioritari e immediatamente realizzabili e riparto della disponibilità finanziaria»), con il quale sono stati approvati gli interventi presentati dalle Regioni ed è stata disciplinata l'erogazione del finanziamento, da effettuare mediante attribuzione diretta a ciascun Comune, agli IACP o ad altri enti.

Secondo la Regione Campania, in virtù delle norme sopra indicate, le amministrazioni interessate hanno assunto impegni per la progettazione, per l'acquisto ed, in alcuni casi, per l'avvio delle procedure di appalto relative alla realizzazione degli alloggi, utilizzando le somme stanziare dalla normativa richiamata.

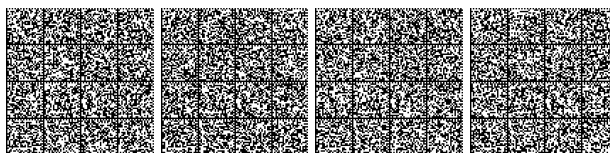
Sulla base di queste premesse, la ricorrente sostiene che l'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008 abbia accentrato nel Governo nazionale le decisioni attinenti ad interventi in materie di competenza regionale (edilizia residenziale pubblica, solidarietà sociale e governo del territorio), «vanificando, peraltro, anche le decisioni programmatiche già adottate e, in parte, avviate».

26.1.1. — In particolare, l'art. 11 violerebbe le attribuzioni legislative e amministrative regionali in materia di assistenza e politiche sociali e dell'abitazione, edilizia residenziale pubblica, lavori pubblici di interesse regionale e locale e gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica, previste dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

La Regione Campania, dopo aver richiamato alcuni passaggi motivazionali delle sentenze n. 94 del 2007 e n. 166 del 2008, sottolinea come lo Stato non possa oltrepassare il limite costituito dall'esigenza unitaria di determinare l'offerta minima di alloggi — anche con l'individuazione delle categorie particolarmente disagiate — e dalla possibilità di dettare principi generali. Spetta, infatti, alla Regione l'individuazione del fabbisogno abitativo, l'articolazione degli interventi e le realizzazioni conseguenti.

La difesa regionale si sofferma, poi, sulle differenze esistenti tra la normativa impugnata e quella oggetto del giudizio di legittimità costituzionale definito con la sentenza n. 166 del 2008 nel senso della non fondatezza. La norma oggi impugnata, infatti, si porrebbe «come regola ordinaria e stabile» di definizione dei rapporti Stato-Regione nella materia in questione, prevedendo un «accentramento a livello statale» che sottrae qualunque spazio di intervento ai piani regionali.

Proprio sulla scorta degli interventi legislativi del 2007, sopra indicati, la ricorrente ritiene che la previsione di un piano nazionale di edilizia abitativa (art. 11, comma 1), nonostante la necessità di un'intesa con la Conferenza unificata, non salvaguardi «la responsabilità diretta delle decisioni della singola Regione sul proprio territorio in ragione delle esigenze abitative specifiche del territorio medesimo». In definitiva, la censurata scelta legislativa esproprierebbe la competenza regionale, anche perché, in caso di disaccordo con i rappresentanti regionali in ordine alle politiche di edilizia residenziale, lo Stato, in virtù dell'art. 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), potrebbe assumere autonomamente le decisioni in merito.



26.1.2. — In particolare, sarebbe evidente l'illegittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 11, là dove il legislatore prevede che, decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta l'intesa per l'approvazione degli accordi di programma, questi possono essere comunque approvati.

26.1.3. — Le ragioni di censura individuate con riferimento ai commi 1 e 4 dell'art. 11 varrebbero anche per i commi 2, 6, 8 e 9 del medesimo articolo, in quanto le norme in esame accentrerebbero nello Stato la decisione, espropriando la competenza regionale.

La Regione Campania sottolinea, al riguardo, anche «la generica indicazione dei destinatari»; in questo modo, il legislatore statale avrebbe scelto un modello di intervento che, sia nella redazione del piano abitativo, sia nella predisposizione degli accordi di programma, consente al governo centrale di avocare a sé le decisioni sulle politiche abitative di spettanza regionale.

26.1.4. — Oggetto di specifica impugnazione è il comma 3 dell'art. 11, il quale limita l'oggetto del piano nazionale di edilizia abitativa esclusivamente alla «costruzione di nuove abitazioni» ed alla «realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente», vincolando in tal modo le Regioni nella scelta delle tipologie di intervento più adatte al fabbisogno abitativo regionale ed alle esigenze territoriali.

La ricorrente osserva, in proposito, come la stessa Regione Campania abbia modulato il programma di finanziamenti previsto dalla legge n. 9 del 2007 in relazione alle esigenze del proprio territorio, destinando, tra l'altro, le somme in questione per il sostegno di contratti di locazione nella città di Napoli, che presenta una densità abitativa altissima, piuttosto che per la realizzazione di nuovi immobili, pressoché impossibile sul piano urbanistico.

Per effetto della normativa oggi impugnata, invece, questa possibilità verrebbe meno, con la conseguenza di una illegittima lesione della competenza regionale in ordine alle politiche sociali ed abitative.

Secondo la difesa regionale, le novità introdotte dall'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008 risulterebbero particolarmente lesive delle attribuzioni regionali alla luce del fatto che il comma 12 dello stesso art. 11 fa confluire nel fondo ivi istituito anche le risorse del precedente d.l. n. 159 del 2007, vanificando pertanto le decisioni già adottate dalla Regione in merito.

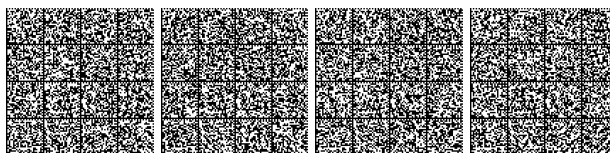
La Regione Campania sottolinea, in proposito, come la Corte costituzionale abbia più volte precisato che lo Stato può intervenire con finanziamenti nelle materie di competenza regionale, a condizione di lasciare, comunque, alle Regioni la più ampia libertà, nell'ambito della propria competenza, di operare le scelte politiche e amministrative ritenute idonee.

Per le ragioni suesposte sarebbero illegittimi il comma 3, che limita gli obiettivi della politica abitativa e la tipologia degli interventi, il comma 4, che individua e limita ad un solo strumento negoziale la realizzazione dei programmi di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana, ed il comma 5, che precisa e quindi limita le modalità di attuazione degli accordi di programma di cui al comma 4.

26.1.5. — La Regione Campania impugna, inoltre, l'art. 11, comma 5, lettera c), secondo cui gli interventi previsti nel comma 4 sono attuati, tra l'altro, mediante «provvedimenti mirati alla riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale o degli oneri di costruzione». Ad avviso della ricorrente, la norma in esame sarebbe lesiva dell'autonomia finanziaria degli enti locali ed, in generale, delle scelte territoriali con riguardo agli strumenti di politica sociale ed abitativa.

26.1.6. — È impugnato, da ultimo, il comma 12 dell'art. 11. La difesa regionale premette che, con il d.l. n. 159 del 2007 e con il successivo decreto del Ministro delle infrastrutture 18 dicembre 2007, è stato approvato un programma straordinario predisposto dalle singole Regioni, ammettendo al finanziamento gli interventi da queste ultime individuati. Gli enti territoriali interessati hanno dato avvio alle procedure per l'attuazione del programma in questione; sono stati, pertanto, assunti specifici impegni per la progettazione e per l'acquisto degli immobili, ed, in alcuni casi, sono state definite le procedure di appalto per la rapida realizzazione degli alloggi.

Queste considerazioni renderebbero evidente, a parere della Regione Campania, l'illegittimità costituzionale del comma 12, il quale dispone che le risorse già stanziare da altre leggi confluiscono nel fondo per l'attuazione del piano nazionale di edilizia abitativa, senza prevedere alcun confronto con le Regioni interessate. La norma impugnata stabilisce, inoltre, che «gli eventuali provvedimenti adottati in attuazione delle disposizioni legislative citate al primo periodo del presente comma, incompatibili con il presente articolo, restano privi di effetti». Sono fatte salve soltanto le somme «già iscritte nei bilanci degli enti destinatari e impegnate».



A ciò si aggiunga, sempre secondo la difesa regionale, che gran parte degli interventi programmati individuano gli enti attuatori negli IACP, trasformati in enti economici, ai quali dunque non è riferibile il sistema di contabilità finanziaria pubblica. Ad avviso della ricorrente, questa circostanza non consentirebbe di operare la deroga prevista dalla norma impugnata per le somme «già iscritte nei bilanci degli enti destinatari e impegnate».

La Regione Campania sottolinea come il quadro normativo censurato abbia riflessi non solo sul piano della lesione delle attribuzioni regionali, ma anche su quello dei danni cui gli enti locali potrebbero essere chiamati a rispondere e dei ritardi dei tempi di realizzazione delle opere.

Sulla base delle anzidette considerazioni, la difesa regionale ritiene che la norma impugnata sia illegittima per violazione dei seguenti parametri costituzionali: *a)* del principio di leale collaborazione, in quanto il programma abitativo previsto dalla normativa del 2007, regolarmente concordato fra i diversi livelli di governo, è stato travolto attraverso la sottrazione unilaterale dei finanziamenti già concessi dallo Stato; *b)* degli artt. 118 e 119 Cost., poiché il censurato comma 12 incide in maniera grave sulla pianificazione e sull'autonomia finanziaria della Regione; *c)* del principio di ragionevolezza, in quanto la norma impugnata «contrasta con una scelta precedente (confermata dal legislatore statale) e, nel delineare l'ambito dell'intervento a favore di categorie socialmente deboli, contrasta con gli stessi principi ispiratori esplicitati nel comma 1».

26.2. — La Regione Campania impugna, infine, tutti i commi dell'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008.

26.2.1. — Quanto ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 13, la difesa regionale riprende le argomentazioni utilizzate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 94 del 2007 con la quale sono state dichiarate illegittime norme di analogo contenuto. Al riguardo, la ricorrente sottolinea come la disciplina delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli IACP rientri nella competenza legislativa esclusiva delle Regioni (art. 117, quarto comma, Cost.).

Inoltre, ad avviso della Regione Campania, la previsione di un accordo in sede di Conferenza unificata (art. 13, comma 1) determina l'assunzione di un vincolo a carico della Regione, anche contro la sua volontà. Ciò rileverebbe, in particolare, con riferimento al comma 3 dell'art. 13, in quanto la diretta attribuzione agli enti locali della facoltà di stipulare convenzioni per la cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, potrebbe porsi in contrasto con una differente volontà della Regione, che si troverebbe ad essere vincolata dall'accordo di cui al comma 1 dell'art. 13.

26.2.2. — Anche il comma 3-ter dell'art. 13 è impugnato per violazione della potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. La Regione Campania ritiene, infatti, che l'alienazione diretta di alloggi sia assimilabile all'assegnazione degli stessi, con la conseguenza che, rispetto al comma 3-ter, varrebbero le considerazioni svolte in riferimento ai commi 1, 2 e 3.

26.2.3. — La ricorrente impugna, inoltre, il comma 3-bis dell'art. 13, in quanto istituirebbe un fondo vincolato in una materia di competenza regionale. Sono richiamate, in proposito, alcune pronunzie della Corte costituzionale ed, in particolare, la sentenza n. 137 del 2007, con la quale è stata dichiarata illegittima una norma di contenuto analogo.

26.2.4. — Infine, è censurato il comma 3-quater dell'art. 13, che istituisce presso il Ministero dell'economia e delle finanze un fondo per la tutela dell'ambiente e per la promozione del territorio. Secondo la difesa regionale, la norma in questione interferirebbe con materie di competenza regionale (in particolare, «governo del territorio»); di conseguenza, sarebbe illegittima la mancata previsione di qualsiasi forma di partecipazione delle Regioni nelle determinazioni da assumere in merito all'utilizzazione dei contributi. Per la ragione anzidetta sarebbe violato anche il principio di leale collaborazione.

27. — Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e deducendo comunque l'infondatezza delle censure.

Ad avviso del resistente, le questioni promosse nei confronti dell'art. 11 sono inammissibili perché la ricorrente non avrebbe esattamente individuato le norme impuginate e le motivazioni adottate sarebbero generiche.

Quanto alle singole ragioni di impugnazione dell'art. 11 e dell'art. 13 il resistente espone le medesime argomentazioni sviluppate negli atti di costituzione nei giudizi promossi con i ricorsi n. 67 e n. 69 del 2008, sopra riassunti, alla cui sintesi si rinvia.

28. — In data 12 gennaio 2009, la Regione Lazio ha depositato atto di intervento nel presente giudizio chiedendo che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità degli artt. 11 e 13 del d.l. n. 112 del 2008.



29. — In data 22 settembre 2009, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato copia dei seguenti documenti: *a)* accordo tra il Governo e le Regioni siglato il 5 marzo 2009; *b)* parere della Conferenza unificata reso il 12 marzo 2009, ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; *c)* nuovo schema del d.P.C.m. di cui all'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; *d)* deliberazione CIPE n. 18/2009; *e)* d.P.C.m. 16 luglio 2009.

30. — In prossimità dell'udienza pubblica del 18 novembre 2009, la Regione Campania e la Regione Lazio hanno depositato memorie con le quali, anche alla luce della sopravvenuta stipula di un accordo tra Stato e Regioni per l'attuazione dell'art. 11, insistono nelle conclusioni già rassegnate, rispettivamente, nel ricorso e nell'atto di intervento.

31. — La Regione Valle d'Aosta ha promosso, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il successivo 29 ottobre (reg. ric. n. 84 del 2008), questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, e, tra queste, dell'art. 13, commi 1, 2 e 3, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

31.1. — In via preliminare, la ricorrente sottolinea come la normativa impugnata incida sulla materia dell'edilizia residenziale pubblica, già trasferita alla Regione Valle d'Aosta dagli artt. 62 e 63 del d.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta per la estensione alla regione delle disposizioni del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e della normativa relativa agli enti soppressi con l'art. 1-*bis* del d.l. 18 agosto 1978, n. 481, convertito nella legge 21 ottobre 1978, n. 641), ed ora spettante alla potestà legislativa piena della medesima Regione ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

A tale riguardo, la difesa regionale richiama la sentenza n. 94 del 2007 della Corte costituzionale e sottolinea come i commi 1, 2 e 3 dell'art. 13 abbiano un contenuto analogo a quello delle norme dichiarate illegittime con la citata pronunzia.

31.1.1. — In particolare, il comma 1 dell'art. 13 non conterrebbe una disciplina generale in tema di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica ma inciderebbe sulla gestione degli alloggi di proprietà degli IACP (o di altri enti sostitutivi di questi), cioè di un patrimonio immobiliare non appartenente allo Stato ma ad enti strumentali della Regione. In tal modo, sarebbe lesa la competenza legislativa esclusiva della Regione Valle d'Aosta in materia di edilizia residenziale pubblica, in violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

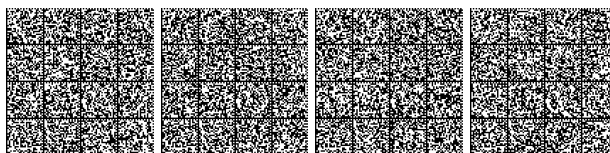
Ad avviso della ricorrente, la previsione dell'accordo in sede di Conferenza unificata non varrebbe ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione, in quanto quest'ultimo non può essere invocato nelle ipotesi in cui si versi in un ambito materiale riservato esclusivamente alle Regioni.

31.1.2. — A conclusioni analoghe la difesa regionale giunge con riferimento al comma 2 dell'art. 13, in quanto i criteri previsti da tale disposizione non sarebbero riconducibili ai principi generali destinati a stabilire modalità uniformi di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, finalizzati alla soddisfazione del diritto all'abitazione o ad evitare forti squilibri territoriali nella politica sociale della casa.

In altre parole, ad avviso della Regione Valle d'Aosta, i criteri individuati dalla norma impugnata non possono rientrare nella competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., né possono autorizzare «chiamate in sussidiarietà», né, infine, sono assimilabili a scelte di natura programmatica degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica e quindi riconducibili alla materia «governo del territorio» (art. 117, terzo comma, Cost.).

La ricorrente ritiene, infatti, che i criteri di cui al comma 2 costituiscano limiti ed indirizzi per le scelte regionali in materia di semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili, che finiscono con il predeterminare il contenuto degli accordi previsti dal comma 1 dell'art. 13, e dunque investono pienamente la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli IACP o degli altri enti ad essi assimilabili, rientrante nella competenza legislativa esclusiva della Regione Valle d'Aosta.

31.1.3. — Infine, anche il comma 3 dell'art. 13 è ritenuto lesivo della competenza legislativa regionale in materia di edilizia residenziale pubblica, giacché interviene sulle possibili scelte gestionali della Regione in relazione alla vendita degli alloggi e dunque su un ambito riservato al legislatore regionale dall'art. 117, quarto comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.



32. — Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e deducendo comunque l'infondatezza delle censure.

Quanto alle singole ragioni di impugnazione dell'art. 13 il resistente espone le medesime argomentazioni sviluppate negli atti di costituzione nei giudizi promossi con i ricorsi n. 67 e n. 69 del 2008, sopra riassunti, alla cui sintesi si rinvia.

33. — La Regione siciliana ha promosso, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il successivo 28 ottobre (reg. ric. n. 88 del 2008), questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, e, tra queste, dell'art. 11, commi 4, 8 e 12, e dell'art. 13, commi 1, 2 e 3, in riferimento all'art. 14, lettera g), del r.d.lgs. 15 maggio 1946 n. 545 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, ed al d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di opere pubbliche).

33.1. — La ricorrente impugna il comma 4 dell'art. 11, nella parte in cui stabilisce che, decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta l'intesa prevista per l'approvazione degli accordi di programma, questi possono essere comunque approvati.

Al riguardo, la difesa regionale osserva come il riconoscimento allo Stato del ruolo di promozione e coordinamento di interventi di edilizia residenziale pubblica non possa sovrapporsi alle competenze delle Regioni, che sono chiamate a formulare il proprio assenso al piano di edilizia residenziale pubblica.

In ordine al comma 8 dell'art. 11, la ricorrente ritiene che la regolamentazione dell'assegnazione e dell'alienazione degli alloggi rientri nella competenza regionale ai sensi dell'art. 117 Cost. ed, in particolare per la Regione siciliana, dell'art. 14, lettera g), del proprio Statuto.

Parimenti illegittimo sarebbe il comma 12, in quanto lo Stato non potrebbe revocare risorse già attribuite con l'art. 21 del d.l. n. 159 del 2007, «senza con ciò incidere sulle attribuzioni della Regione e senza peraltro sentirla, contravvenendo così alle minime regole di correttezza e collaborazione che devono informare i rapporti fra i due enti».

33.2. — È impugnato anche l'art. 13, commi 1, 2 e 3, il quale, ad avviso della ricorrente, sostanzialmente ripropone il contenuto delle norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 94 del 2007.

Secondo la Regione siciliana, anche le norme oggi impugnate non si limitano a fissare principi o criteri di massima, finalizzati ad un generale coordinamento delle politiche regionali in materia di edilizia residenziale pubblica, ma regolano la gestione del patrimonio edilizio pubblico (in particolare, degli IACP) in materia sottratta allo Stato sia dall'art. 117 Cost., sia dall'art. 14, lettera g), dello Statuto. D'altra parte, la difesa regionale ritiene che la previsione del solo accordo, al quale non deve seguire alcun regolamento statale (come era previsto nelle norme dichiarate illegittime con la sentenza n. 94 del 2007), non muti i termini della questione.

34. — Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e deducendo comunque l'infondatezza delle censure.

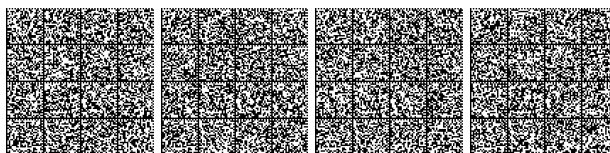
Ad avviso del resistente, le questioni promosse nei confronti dell'art. 11 sono inammissibili perché la ricorrente non avrebbe esattamente individuato le norme impugnate e le motivazioni addotte sarebbero generiche.

Quanto alle singole ragioni di impugnazione dell'art. 11 e dell'art. 13, il resistente espone le medesime argomentazioni sviluppate negli atti di costituzione nei giudizi promossi con i ricorsi n. 67 e n. 69 del 2008, sopra riassunti, alla cui sintesi si rinvia.

35. — In data 22 settembre 2009, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato copia dei seguenti documenti: a) accordo tra il Governo e le Regioni siglato il 5 marzo 2009; b) parere della Conferenza unificata reso il 12 marzo 2009, ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; c) nuovo schema del d.P.C.m. di cui all'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; d) deliberazione CIPE n. 18/2009; e) d.P.C.m. 16 luglio 2009.

36. — In prossimità dell'udienza pubblica del 18 novembre 2009, la Regione siciliana ha depositato una memoria con la quale insiste nelle conclusioni già rassegnate nel ricorso.

37. — La Regione Lazio ha promosso, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato, fuori termine, il successivo 5 novembre (reg. ric. n. 89 del 2008), questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 13, commi 1 e 2, lettere a), b) e c), del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., nonché ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e di leale collaborazione.



38. — Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e deducendo comunque l'infondatezza delle censure.

Ad avviso del resistente, le questioni promosse nei confronti dell'art. 11 sono inammissibili perché la ricorrente non avrebbe esattamente individuato le norme impugnate e le motivazioni addotte sarebbero generiche.

Quanto alle singole ragioni di impugnazione dell'art. 11 e dell'art. 13, il resistente espone le medesime argomentazioni sviluppate negli atti di costituzione nei giudizi promossi con i ricorsi n. 67 e n. 69 del 2008, sopra riassunti, alla cui sintesi si rinvia.

39. — In data 22 settembre 2009, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato copia dei seguenti documenti: *a)* accordo tra il Governo e le Regioni siglato il 5 marzo 2009; *b)* parere della Conferenza unificata reso il 12 marzo 2009, ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; *c)* nuovo schema del d.P.C.m. di cui all'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; *d)* deliberazione CIPE n. 18/2009; *e)* d.P.C.m. 16 luglio 2009.

40. — In prossimità dell'udienza pubblica del 18 novembre 2009, la Regione Lazio ha depositato una memoria con la quale insiste nelle conclusioni già rassegnate nel ricorso.

41. — La Regione Toscana ha promosso, con ricorso notificato il 23 marzo 2009 e depositato il successivo 27 marzo (reg. ric. n. 23 del 2009), questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 28 gennaio 2009, n. 2, e, tra queste, dell'art. 18, comma 4-*bis*, lettera *a)*, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost. ed al principio di leale collaborazione.

La norma impugnata ha modificato l'art. 11, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, statuendo che la Conferenza unificata sia «sentita», prima dell'approvazione del piano nazionale di edilizia abitativa; è stata dunque eliminata la previsione dell'«intesa», contenuta nel testo originario dell'art. 11.

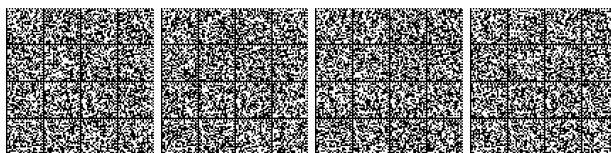
La difesa regionale evidenzia come la modifica così operata sia rilevante poiché, mentre il parere può essere facilmente disatteso, l'intesa richiede lo svolgimento di trattative finalizzate a pervenire ad una determinazione condivisa e, quindi, assicura un effettivo rispetto delle competenze regionali che si intrecciano con quelle statali. Al riguardo, la Regione Toscana rileva l'interferenza delle norme contenute nell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008 con numerose materie di competenza regionale, fra le quali l'edilizia residenziale, il governo del territorio e l'edilizia sociale.

Ad avviso della ricorrente, già l'originario testo del comma 1 dell'art. 11 era «insufficiente a salvaguardare le competenze regionali», perché non permetteva alle singole Regioni di esprimersi sul contenuto del piano, richiedendo solo l'intesa con la Conferenza unificata. Ancor di più «insufficiente» risulterebbe il testo attuale del comma 1 dell'art. 11, a seguito delle modifiche operate dall'art. 18, comma 4-*bis*, lettera *a)*, con le quali è stata eliminata l'intesa con la Conferenza ed è stata sostituita con un mero parere dello stesso organismo.

Pertanto, anche nell'ipotesi in cui fossero ritenute sussistenti esigenze di sussidiarietà, sarebbe necessaria la previsione dell'intesa. La Regione Toscana sottolinea, in proposito, come la norma impugnata non rispetti i principi posti dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 303 del 2003, secondo cui l'intesa con la Regione interessata costituisce il presupposto essenziale per la compatibilità costituzionale di una normativa statale che, in applicazione dell'art. 118 Cost., attragga in capo allo Stato potestà legislative che l'art. 117 Cost. affida alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. La difesa regionale ricorda, inoltre, la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 6 del 2004) secondo cui, ove la normativa incida su ambiti di competenza regionale in applicazione dell'art. 118 Cost., l'imprescindibile fase concertativa deve essere salvaguardata attraverso la previsione di un'«intesa forte». È richiamata, da ultimo, la sentenza n. 339 del 2005, in cui la Corte costituzionale evidenzia come l'intesa si debba sviluppare anche attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo.

In definitiva, la Regione Toscana sottolinea la necessità che si attui quantomeno «una fase di dialogo fra le parti» e si realizzi «un contatto tra i diversi interessi ed una dialettica leale e costruttiva fra i differenti soggetti di rilevanza costituzionale»; in caso contrario, la previsione dell'intesa si tradurrebbe in una statuizione solo formale.

42. — Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la Corte costituzionale dichiari l'improcedibilità del ricorso a seguito della sopravvenuta modifica del quadro normativo.



Infatti, l'art. 7-*quater*, comma 12, lettera *a*), del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5 (Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 aprile 2009, n. 33, ha stabilito che al comma 1 dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, la parola «sentita» è sostituita dalle seguenti: «d'intesa con».

43. — In data 22 settembre 2009, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato copia dei seguenti documenti: *a*) accordo tra il Governo e le Regioni siglato il 5 marzo 2009; *b*) parere della Conferenza unificata reso il 12 marzo 2009, ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; *c*) nuovo schema del d.P.C.m. di cui all'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; *d*) deliberazione CIPE n. 18/2009; *e*) d.P.C.m. 16 luglio 2009.

44. — In prossimità dell'udienza pubblica del 18 novembre 2009, la Regione Toscana ha depositato una memoria (valida anche per il ricorso n. 74 del 2008) con la quale prende atto della sopravvenuta carenza di interesse della questione, alla luce della reintroduzione della previsione dell'intesa nell'art. 11, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008 e dell'approvazione del piano sulla base dell'intesa con la Conferenza unificata.

45. — Nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2010, la ricorrente ha chiesto che la Corte costituzionale dichiari la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione relativa all'art. 18, comma 4-*bis*, lettera *a*), del d.l. n. 185 del 2008.

#### *Considerato in diritto*

1. — Le Regioni Piemonte (reg. ric. n. 67 del 2008), Emilia-Romagna (reg. ric. n. 69 del 2008), Veneto (reg. ric. n. 70 del 2008), Liguria (reg. ric. n. 72 del 2008), Toscana (reg. ric. n. 74 del 2008) e Sicilia (reg. ric. n. 88 del 2008) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e tra queste degli artt. 11 e 13, per violazione degli artt. 117, 118, 119, 120 e 136 della Costituzione, dell'art. 14, lettera *g*), del r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 545 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, del d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di opere pubbliche), e del principio di leale collaborazione.

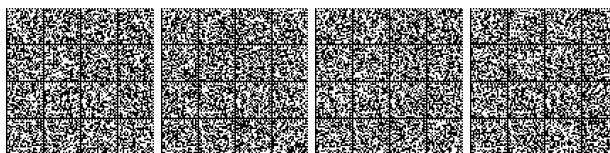
Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel suddetto d.l. n. 112 del 2008, vengono in esame in questa sede le questioni di legittimità costituzionale relative agli artt. 11 e 13.

Le Regioni Puglia (reg. ric. n. 78 del 2008), Campania (reg. ric. n. 79 del 2008) e Lazio (reg. ric. n. 89 del 2008) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di entrambi gli artt. 11 e 13 del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, per violazione degli artt. 2, 3, 14, 114, 117, 118 e 119 Cost., e dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

Le Regioni Umbria (reg. ric. n. 73 del 2008) e Valle d'Aosta (reg. ric. n. 84 del 2008) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale del solo art. 13 del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, per violazione, rispettivamente, degli artt. 117, 119 e 136 Cost., e dell'art. 117 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La Regione Toscana (reg. ric. n. 23 del 2009) ha promosso questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 28 gennaio 2009, n. 2, e, tra queste, dell'art. 18, comma 4-*bis*, lettera *a*), il quale ha modificato l'art. 11, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel d.l. n. 185 del 2008, vengono in esame in questa sede le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 18, comma 4-*bis*, lettera *a*).



I giudizi, così separati e delimitati, in considerazione della loro connessione oggettiva, devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

2. — Preliminarmente, deve essere dichiarato inammissibile il ricorso promosso dalla Regione Lazio avverso gli artt. 11 e 13 del d.l. n. 112 del 2008.

Il detto ricorso, notificato il 20 ottobre 2008, è stato depositato il successivo 5 novembre e quindi oltre il termine di 10 giorni dalla notifica, previsto dall'art. 32, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), che rinvia a quanto stabilito dall'art. 31, comma 4, della medesima legge.

Alla stregua della consolidata giurisprudenza di questa Corte, il termine per il deposito del ricorso deve intendersi stabilito a pena di decadenza (sentenze n. 72 del 1981 e n. 191 del 1980; ordinanze n. 99 del 2000, n. 126 del 1997, n. 528 e n. 643 del 1988). D'altra parte, la ricorrente non prospetta argomenti che inducano la Corte a modificare tale orientamento, considerando in particolare che, se si escludesse la decadenza per la mancata osservanza del termine per il deposito, le controversie fra lo Stato e le Regioni, una volta notificato il ricorso, potrebbero essere «instaurate *sine die*» (sentenze n. 72 del 1981 e n. 191 del 1980; ordinanza n. 99 del 2000).

3. — Deve essere inoltre ribadita l'inammissibilità, già dichiarata con separata ordinanza nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2010, dell'atto di intervento spiegato dalla Regione Lazio nel giudizio promosso dalla Regione Campania.

Questa Corte ha più volte sottolineato (sentenze n. 172 del 1994 e n. 111 del 1975) che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui atto è oggetto di contestazione. D'altronde, come si è detto, la Regione Lazio ha impugnato con autonomo ricorso, depositato fuori termine, gli artt. 11 e 13 del d.l. n. 112 del 2008; pertanto, l'ammissibilità del suo atto di intervento nel giudizio promosso dalla Regione Campania vanificherebbe la pretertorietà del termine previsto per il deposito del ricorso nei giudizi in via principale.

4. — Sempre in via preliminare, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione promossa dalla Regione Toscana con riferimento all'art. 18, comma 4-*bis*, lettera *a*), del d.l. n. 185 del 2008 (reg. ric. n. 23 del 2009).

Al riguardo, deve essere rilevato che la norma in questione, nel testo risultante a seguito della conversione del decreto in legge, ha modificato l'art. 11, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, sostituendo la previsione dell'intesa con la Conferenza unificata con quella di un mero parere del medesimo organo. Successivamente alla proposizione dei ricorsi avverso l'originario testo dell'art. 11, comma 1, del d.l. 112 del 2008 e del ricorso relativo all'art. 18, comma 4-*bis*, lettera *a*), del d.l. n. 185 del 2008, la disposizione di cui al comma 1 dell'art. 11 è stata nuovamente modificata dall'art. 7-*quater*, comma 12, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5 (Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 aprile 2009, n. 33.

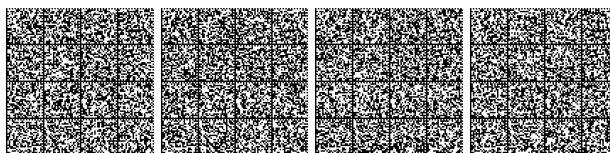
Il comma 12 dell'art. 7-*quater*, appena citato, ha sostituito la parola «sentita» con le seguenti «d'intesa con», ripristinando pertanto l'originaria previsione dell'intesa con la Conferenza unificata.

La Regione Toscana, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica del 18 novembre 2009, ha preso atto della sopravvenuta carenza di interesse della questione, alla luce della reintroduzione della previsione dell'intesa nell'art. 11, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008 e dell'approvazione del piano nazionale di edilizia abitativa con il d.P.C.m. 16 luglio 2009.

La medesima ricorrente, nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2010, ha chiesto che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione relativa all'art. 18, comma 4-*bis*, lettera *a*), del d.l. n. 185 del 2008. La difesa erariale non si è opposta all'accoglimento della suddetta richiesta.

Trova applicazione pertanto l'orientamento di questa Corte secondo cui, nel giudizio in via principale, quando la parte ricorrente, pur non rinunciando formalmente al ricorso, evidenzia il sopraggiunto venir meno delle ragioni della controversia e la parte resistente non è costituita o non si oppone, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere (*ex plurimis*, sentenze nn. 246, 234 e 225 del 2009).

5. — Inoltre, deve essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni promosse dalle Regioni Emilia-Romagna e Liguria avverso i commi 3, 4, 5, 8 e 9 dell'art. 11, e dalla Regione Campania avverso i commi 2, 6, 8 e 9 del medesimo art. 11.



Le citate ricorrenti formulano una indistinta censura dei detti commi senza specificare i profili di illegittimità costituzionale di ciascuna norma. Il diverso contenuto delle disposizioni censurate rende inammissibile un'unica impugnazione dei commi sopra indicati; d'altra parte, dalle motivazioni addotte dalle ricorrenti non è possibile dedurre le ragioni di incostituzionalità delle singole norme.

Deve essere, invece, esclusa l'inammissibilità delle censure rivolte all'intero art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; dalla parte motiva dei relativi ricorsi si deduce come le censure, formalmente rivolte all'intero art. 11, debbano intendersi riferite solo ad alcuni specifici commi.

Infine, la formulazione di questioni in larga parte coincidenti, quanto all'oggetto ed ai parametri evocati, rende opportuno l'esame congiunto delle stesse.

6. — Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 11, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, non sono fondate.

6.1. — Lo Stato, prevedendo l'approvazione di un piano nazionale di edilizia abitativa, ha inteso disciplinare in modo unitario la programmazione in materia di edilizia residenziale pubblica avente interesse a livello nazionale. Questa Corte ha già precisato che la materia dell'edilizia residenziale pubblica, non espressamente contemplata dall'art. 117 Cost., «si estende su tre livelli normativi»: «il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione — che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. — si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486 del 1995. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia governo del territorio, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., come precisato [...] da questa Corte con la sentenza n. 451 del 2006. Il terzo livello normativo, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale» (sentenza n. 94 del 2007).

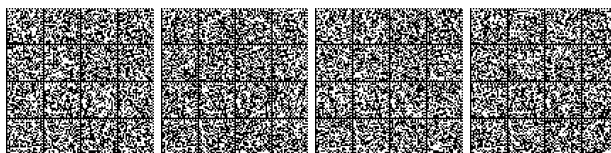
Alla luce delle considerazioni sopra esposte, la previsione di un piano nazionale di edilizia abitativa si inserisce nel secondo livello normativo, nel senso che lo Stato, con il suddetto piano, fissa i principi generali che devono presiedere alla programmazione nazionale ed a quelle regionali nel settore. Nello stabilire tali principi, lo Stato non fa che esercitare le proprie attribuzioni in una materia di competenza concorrente, come il «governo del territorio». L'attuazione tecnico-amministrativa della norma oggetto di impugnazione è demandata allo Stato, per quanto attiene ai profili nazionali uniformi, con la conseguenza che la competenza amministrativa, limitatamente alle linee di programmazione di livello nazionale, deve essere riconosciuta, in applicazione del principio di sussidiarietà di cui al primo comma dell'art. 118 Cost., allo Stato medesimo. D'altra parte, questa Corte ha già precisato che «la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi, allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali diseguate» (sentenza n. 166 del 2008).

6.2. — L'incidenza della necessità di esercizio unitario — che opera sulla allocazione delle competenze amministrative nel senso dell'accentramento di quelle attinenti alla predisposizione del piano nazionale — richiede, perché sia legittimo l'uso della potestà legislativa statale in merito al piano nazionale, che la stessa disciplina dello Stato prescriva idonee procedure di leale collaborazione, secondo quanto sancito dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 303 del 2003).

Al riguardo, si deve osservare che nel testo originario dell'art. 11, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008 come convertito in legge, era prevista l'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali).

L'art. 18, comma 4-bis, lettera *a*), del d.l. n. 185 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge n. 2 del 2009, ha sostituito la previsione dell'intesa con quella di un parere. Infine, l'art. 7-*quater*, comma 12, del d.l. n. 5 del 2009, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 33 del 2009, ha ripristinato l'originaria previsione dell'intesa con la Conferenza unificata.

Giova pure ricordare che il piano nazionale di edilizia abitativa è stato approvato con d.P.C.m. 16 luglio 2009, sulla base del parere favorevole, espresso il 12 marzo 2009 dalla Conferenza unificata. Successivamente all'adozione del parere favorevole, ma prima dell'adozione del d.P.C.m., è stata reintrodotta la previsione dell'intesa. Tale modifica



ha indotto la Regione Toscana, unica ricorrente sul punto, a chiedere la cessazione della materia del contendere, cui lo Stato non si è opposto e che, come già detto al par. 4, deve essere dichiarata con la presente pronuncia.

7. — Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 11, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008 non sono fondate.

La disposizione citata elenca i destinatari degli interventi da realizzare con il piano nazionale di edilizia abitativa, individuando nelle fasce più svantaggiate della popolazione i soggetti beneficiari del piano stesso: *a)* nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito; *b)* giovani coppie a basso reddito; *c)* anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; *d)* studenti fuori sede; *e)* soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; *f)* altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'art. 1 della legge 8 febbraio 2007, n. 9 (Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali); *g)* immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione.

A tale proposito, si deve ricordare quanto questa Corte ha precisato, ai fini della individuazione dei limiti, nella materia *de qua*, della competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.: «La determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per categorie di soggetti particolarmente disagiate, da garantire su tutto il territorio nazionale, viene concretamente realizzata attribuendo a tali soggetti una posizione preferenziale, che possa assicurare agli stessi il soddisfacimento del diritto sociale alla casa compatibilmente con la effettiva disponibilità di alloggi nei diversi territori» (sentenza n. 166 del 2008).

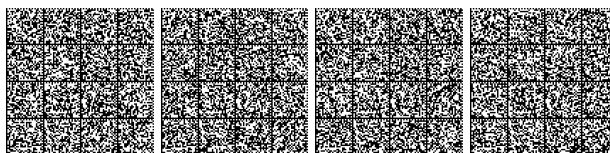
La norma censurata indica alcune categorie sociali, cui è riconosciuta una posizione preferenziale rispetto a tutte le altre, in considerazione del particolare stato di disagio economico in cui versano le persone in esse comprese. Questa individuazione prioritaria rientra a pieno titolo nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che deve avere carattere soggettivo, oltre che oggettivo, giacché occorre sempre tener presenti le differenti condizioni di reddito, che incidono in modo diretto sulla fissazione del singolo «livello minimo», da collegare alle concrete situazioni dei soggetti beneficiari.

Nella prospettiva prima delineata, è immune dai vizi denunciati l'uso, da parte della disposizione censurata, dell'avverbio «prioritariamente», il quale non vale certo a legittimare interventi di edilizia residenziale pubblica rivolti a categorie sociali munite di redditi elevati. Tale avverbio, piuttosto, pone in rilievo che la legge statale, in coerenza con la sua funzione di individuare i «livelli minimi», stabilisce un ordine inderogabile di priorità, il quale non esclude la possibilità che le Regioni, una volta soddisfatte le esigenze delle categorie deboli specificamente elencate, possano, nell'ambito del proprio territorio, individuare altre categorie meritevoli di sostegno, cui ritengono utile e necessario fornire il supporto degli interventi pubblici in materia di edilizia residenziale.

8. — Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 11, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 sono fondate nei limiti di seguito specificati.

La disposizione censurata prevede in generale una tipologia di interventi, che dovranno essere realizzati «sulla base di criteri oggettivi che tengano conto dell'effettivo bisogno abitativo presente nelle diverse realtà territoriali». In particolare, sono previsti i seguenti interventi: *a)* costituzione di fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abitativa, ovvero alla promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi e con la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, articolati anche in un sistema integrato nazionale e locale, per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale; *b)* incremento del patrimonio abitativo di edilizia con le risorse anche derivanti dall'alienazione di alloggi di edilizia pubblica in favore degli occupanti munite di titolo legittimo, con le modalità previste dall'articolo 13; *c)* promozione da parte di privati di interventi anche ai sensi della parte II, titolo III, Capo III del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163; *d)* agevolazioni, anche amministrative, in favore di cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi, potendosi anche prevedere termini di durata predeterminati per la partecipazione di ciascun socio, in considerazione del carattere solo transitorio dell'esigenza abitativa; *e)* realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale».

Dalla natura degli interventi previsti è agevole desumere che si tratta di principi generali, i quali devono essere osservati sia nella redazione del piano nazionale, sia nella redazione di piani regionali, in quanto tendenti a inserire l'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica in un quadro di uniforme programmazione dell'uso delle risorse disponibili. La norma impugnata attiene, dunque, alla materia «governo del territorio»; di conseguenza, la formulazione dei suddetti principi generali rientra nella competenza legislativa dello Stato. Non emerge dalle prescrizioni finalistiche e strumentali prima riportate alcuna ingerenza nella gestione del patrimonio immobiliare relativo all'edilizia residenziale pubblica, che appartiene alla competenza legislativa residuale delle Regioni.



La stessa previsione di cui alla lettera *b*), particolarmente censurata dalle ricorrenti, perché incidente sull'utilizzazione dei proventi derivanti dall'alienazione degli alloggi, non prefigura un'interferenza dello Stato nella gestione di tali immobili. Essa, piuttosto, imponendo la riutilizzazione di tali risorse per l'incremento del patrimonio abitativo di edilizia residenziale, fissa un principio generale, coerente con la finalità complessiva del piano, costituita da una maggiore disponibilità di alloggi destinati alle categorie sociali più disagiate. Non si dettano alle Regioni regole sul se, come e quando procedere alle alienazioni di cui sopra, né si disciplinano le connesse procedure amministrative, ma si pone soltanto il principio che i proventi dell'alienazione di alloggi popolari siano reinvestiti nello stesso settore.

Trattandosi di principi generali attinenti al settore dell'edilizia residenziale pubblica, lo stesso carattere sociale del piano nazionale previsto dalle norme censurate esclude che la potestà legislativa concorrente dello Stato possa essere utilizzata per altre finalità, non precisate e non preventivamente inquadrabili nel riparto di competenze tra Stato e Regioni. Questo sviamento è reso invece possibile dalla parola «anche», contenuta nella lettera *e*) del comma 3 dell'art. 11, che si pone come un corpo estraneo in un complesso normativo statale, il quale trae la sua legittimità dal fine unitario dell'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica. Incremento che, come già visto, si attua mediante la statuizione congiunta di livelli essenziali dell'offerta abitativa e di principi generali volti a consentire interventi concreti di attuazione degli stessi livelli essenziali. La possibilità che, nel piano nazionale, trovino posto programmi integrati per promuovere interventi di edilizia residenziale non aventi carattere sociale entra in contraddizione con le premesse che legittimano l'intera costruzione. Infatti, la potestà legislativa, che lo Stato esercita per assicurare il quadro generale dell'edilizia abitativa, potrebbe essere indirizzata in favore di soggetti non aventi i requisiti ritenuti dalla stessa legge statale essenziali per beneficiare degli interventi. L'eventuale diversa destinazione dei programmi dovrebbe essere valutata in un contesto differente, allo scopo di verificare a quale titolo lo Stato detti tale norma. Questa indagine non è però possibile, né conferente ai fini del presente giudizio, stante l'inserimento extrasistemico della parola di cui sopra in un complesso di norme, tutte orientate alla finalità generale dell'incremento dell'offerta abitativa per i ceti economicamente deboli.

Per tali motivi, la norma di cui alla lettera *e*) del comma 3 dell'art. 11, limitatamente alla parola «anche», premessa a «sociale», deve ritenersi costituzionalmente illegittima, in quanto consente l'introduzione di finalità diverse da quelle che presiedono all'intera normativa avente ad oggetto il piano nazionale di edilizia residenziale pubblica.

9. — Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 11, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008 sono fondate nei limiti di seguito precisati.

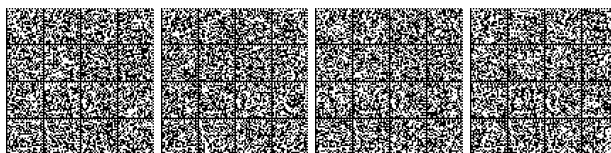
La disposizione censurata, nella parte in cui prevede accordi di programma, approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del CIPE, d'intesa con la Conferenza unificata, è coerente con quanto stabilito dal comma 1 del medesimo articolo e rappresenta il necessario momento di raccordo tra Stato e Regioni nella fase della realizzazione del piano nazionale. È previsto uno strumento forte di leale collaborazione, l'intesa appunto, imposto dall'incidenza del principio di sussidiarietà, secondo la giurisprudenza di questa Corte. Limitatamente a tale profilo, la norma risulta pertanto immune dai vizi di legittimità costituzionale denunciati dalle ricorrenti.

A diversa conclusione si deve pervenire con riferimento all'ultimo periodo del suddetto comma 4, che prevede: «Decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta la predetta intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati».

Tale norma vanifica la previsione dell'intesa, in quanto attribuisce ad una delle parti «un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell'intesa, caratterizzata [...] dalla paritaria codeterminazione dell'atto»; non è legittima infatti «la drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra» (sentenza n. 24 del 2007). Il superamento delle eventuali situazioni di stallo deve essere realizzato attraverso la previsione di idonee procedure perché possano aver luogo «reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo» (sentenza n. 339 del 2005). Se queste cautele sono valide per tutti i casi in cui sia prevista un'intesa, esse acquistano una pregnanza particolare nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni, in cui sono da integrare la potestà unificatrice del primo e le autonomie costituzionalmente tutelate delle seconde.

Peraltro, l'art. 3, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 281 del 1997 contiene una norma di chiusura in quanto prevede che «3. Quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata.

4. In caso di motivata urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l'osservanza delle disposizioni del presente articolo. I provvedimenti adottati sono sottoposti all'esame della Conferenza Stato-regioni nei successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato-regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive».



Per i motivi sopra esposti, l'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008 è costituzionalmente illegittimo per violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

10. — Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 11, comma 5, del decreto-legge sopra citato non sono fondate.

La norma censurata stabilisce che gli interventi di cui al comma 4 sono attuati mediante: «a) il trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo; b) incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e miglioramento della qualità urbana, nel rispetto delle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444; c) provvedimenti mirati alla riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale o degli oneri di costruzione; d) la costituzione di fondi immobiliari di cui al comma 3, lettera a) con la possibilità di prevedere altresì il conferimento al fondo dei canoni di locazione, al netto delle spese di gestione degli immobili; e) la cessione, in tutto o in parte, dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione anche di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione a canone agevolato, ovvero da destinare alla alienazione in favore delle categorie sociali svantaggiate di cui al comma 2».

Si tratta, anche in questo caso, di principi fondamentali, attraverso i quali realizzare gli interventi edificatori previsti dal piano nazionale di edilizia residenziale pubblica. Peraltro, alcune di queste previsioni, relative al trasferimento ed alla cessione dei diritti edificatori, incidono sulla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato.

Per quanto riguarda, in particolare, la previsione di cui alla lettera c), censurata dalle ricorrenti per violazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali, essa è immune dai vizi denunciati, in quanto si riferisce unicamente ai prelievi fiscali previsti da leggi statali, dei quali lo Stato può disporre con una norma a carattere generale, che mira alla loro riduzione in vista di un fine, anch'esso indicato nella legge, di rilevanza sociale a favore delle stesse popolazioni locali.

11. — L'art. 11, comma 8, del d.l. n. 112 del 2008 è censurato in modo specifico dalla Regione siciliana, per violazione della competenza legislativa esclusiva regionale in materia di «lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale», di cui all'art. 14, lettera g), dello Statuto speciale.

La censura deve ritenersi non fondata perché la norma non riguarda opere pubbliche, ma contiene discipline complementari rispetto a quelle di cui ai commi 1 e 4 dello stesso articolo. La disposizione impugnata prevede infatti modalità e termini per la verifica periodica della realizzazione del piano, e costituisce quindi un logico completamento dei citati commi 1 e 4, che questa Corte ritiene immuni dai vizi denunciati.

12. — Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 11, comma 9, del d.l. n. 112 del 2008 sono fondate.

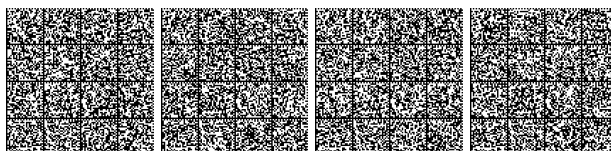
La norma censurata consente il ricorso, in alternativa alle previsioni di cui al comma 4, alle modalità di approvazione previste per le infrastrutture strategiche. In questo modo, il legislatore intende garantire la speditezza delle procedure, a discapito però delle competenze costituzionalmente tutelate delle Regioni. Difatti, il ricorso alle modalità proprie delle infrastrutture strategiche è previsto in alternativa agli accordi di programma, per la cui approvazione è richiesta l'intesa con la Conferenza unificata. A questa norma si attagliano le censure indirizzate all'intero art. 11 del d.l. n. 112 del 2008. Tali censure, non fondate se riferite all'intero articolo — per i motivi illustrati nei paragrafi precedenti, a proposito degli altri commi — sono invece da accogliersi parzialmente, con riferimento al solo comma 9 del medesimo art. 11, per violazione del principio di leale collaborazione.

13. — Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 11, comma 11, del d.l. n. 112 del 2008 non sono fondate.

Tale norma è impugnata nella parte in cui prevede che i programmi integrati, di cui al comma 4, sono dichiarati di interesse strategico nazionale. La censura è priva di fondamento, in quanto la dichiarazione di interesse strategico non può condurre alla conseguenza — ritenuta illegittima da questa Corte per i motivi illustrati al paragrafo 12 — della variazione delle procedure ed in particolare della eliminazione dell'intesa con la Conferenza unificata, prevista dal comma 9. Espunta la previsione delle modalità di approvazione stabilite per le infrastrutture strategiche, la norma di cui al comma 11 resta logicamente coerente con l'esigenza di assicurare un momento unitario, a livello nazionale, della programmazione in materia di edilizia residenziale pubblica e non presenta quindi i profili di illegittimità costituzionale denunciati dalle ricorrenti.

14. — Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 11, comma 12, del d.l. n. 112 del 2008 non sono fondate.

La norma in oggetto istituisce un Fondo nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel quale confluiscono le risorse finanziarie già previste da altre leggi per sostenere gli interventi in materia di edilizia residenziale pubblica. Sono escluse soltanto le somme già iscritte nei bilanci degli enti destinatari ed impegnate.



Successivamente alla proposizione degli odierni ricorsi, la norma è stata più volte modificata, con la previsione di ulteriori somme, destinate a confluire in questo Fondo, e soprattutto con la prescrizione dell'intesa con la Conferenza unificata in relazione alle risorse di cui all'art. 3, comma 108, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2004).

In particolare, l'art. 1-ter del decreto-legge 20 ottobre 2008, n. 158 (Misure urgenti per contenere il disagio abitativo di particolari categorie sociali), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 18 dicembre 2008, n. 199, ha previsto (a partire dal 20 dicembre 2008) l'aggiunta delle seguenti parole: «di cui all'art. 3, comma 108, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, sentite le Regioni».

L'art. 7-quater, comma 12, lettera b), del d.l. n. 5 del 2009, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 33 del 2009, ha disposto (a partire dal 12 aprile 2009) la sostituzione delle parole «sentite le Regioni» con la previsione di una «intesa con la Conferenza unificata».

Poiché lo Stato, come illustrato nei paragrafi precedenti, ha titolo per intervenire nella materia dell'edilizia residenziale pubblica, attraverso l'approvazione di un piano nazionale di edilizia abitativa, deve escludersi che sia illegittima l'istituzione di un apposito Fondo in materia, a prescindere dalla previsione di un'intesa.

Quanto alla confluenza nel Fondo suddetto delle somme stanziare ma non iscritte nei bilanci e non impegnate, deve escludersi la fondatezza della relativa questione di legittimità costituzionale. In proposito, si deve ricordare che questa Corte ha ritenuto, in tema di Fondi per le aree sottoutilizzate, non illegittima una norma statale che disponeva la revoca delle assegnazioni operate dal CIPE, nel limite delle risorse che non erano state impegnate o programmate (sentenza n. 16 del 2010). Nel presente giudizio possono essere riprese le argomentazioni della pronuncia da ultimo citata; infatti, anche la norma oggetto dell'odierna questione dispone che le sole risorse non ancora iscritte nei bilanci e non impegnate confluiscono nel Fondo. Queste somme, peraltro, non sono sottratte in via permanente al circuito regionale, ma sono destinate ad essere nuovamente programmate in base alle modalità (compresa l'intesa con la Conferenza unificata, prevista nel testo attualmente vigente del comma 12) ed ai criteri previsti dalla medesima norma impugnata.

15. — Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 13, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008 non sono fondate.

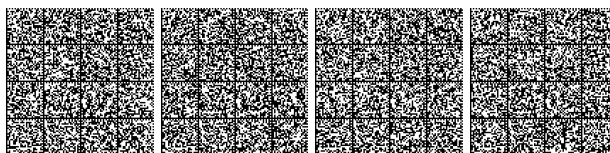
La suddetta norma prevede che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e quello dei rapporti con le Regioni promuovano, in sede di Conferenza unificata, la conclusione di accordi con Regioni ed enti locali, aventi ad oggetto la semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli IACP.

Le ricorrenti osservano che la norma in oggetto presenta molte affinità con quella prevista nell'art. 1, comma 597, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2006), dichiarata illegittima da questa Corte con la sentenza n. 94 del 2007. Tuttavia, occorre rilevare che esiste una decisiva differenza tra la disposizione oggi censurata e quella dichiarata costituzionalmente illegittima con la citata sentenza. Infatti, quest'ultima norma prevedeva che la semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili degli IACP avvenisse con un d.P.C.m., mentre quella oggi impugnata stabilisce che i Ministri per le infrastrutture e per i rapporti con le Regioni possano soltanto promuovere la conclusione di accordi con le Regioni medesime e gli enti locali, peraltro nella sede della Conferenza unificata.

Questa Corte ribadisce quanto statuito nella sentenza n. 94 del 2007, e cioè che la gestione del patrimonio immobiliare degli IACP rientra nella competenza residuale delle Regioni, ma deve rilevare come la norma censurata nel presente giudizio non attribuisca allo Stato alcuna possibilità di ingerenza in tale gestione. La semplice attività promozionale, di mero stimolo alla conclusione di accordi, liberamente stipulabili dalle Regioni, rimane esterna all'attività gestionale vera e propria, e lascia intatte le competenze regionali in merito. La norma è pertanto immune dalle censure di legittimità costituzionale avanzate dalle ricorrenti.

16. — Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 13, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008 sono fondate.

La norma censurata ricalca in modo evidente quella prevista nell'art. 1, comma 598, della legge n. 266 del 2005, dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 94 del 2007. Vengono, infatti, dettati dalla legge statale alcuni criteri, di cui «si tiene conto» ai fini della conclusione degli accordi in materia di semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli IACP. Nel comma 1 dello stesso art. 13 il ruolo dello Stato, in una materia di competenza residuale delle Regioni, è limitato alla semplice promozione di accordi, mentre nel comma 2 si impone di tenere conto di alcuni criteri. L'uso del presente indicativo implica, infatti, una doverosità inconciliabile con la libertà incondizionata, di cui devono godere le Regioni nel condurre le trattative per raggiungere gli accordi di cui sopra. L'espressione ricordata — ancorché apparentemente più attenuata di quella «devono consentire», utilizzata nella



norma già dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte — contiene in sé un imperativo che una delle parti dei possibili accordi detta alle altre, limitando così la loro sfera di discrezionalità e pertanto menomando la pienezza della potestà legislativa residuale delle Regioni *ex art.* 117, quarto comma, Cost.

17. — Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 13, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 sono fondate.

Questa norma prevede la facoltà per le amministrazioni regionali e locali di stipulare convenzioni con società di settore, per lo svolgimento delle attività strumentali alla vendita dei singoli beni immobili. L'attribuzione alle Regioni di una specifica facoltà in una materia che rientra nella loro competenza residuale implica un'intromissione dello Stato in una sfera che non gli appartiene. Per contro, l'attribuzione della medesima facoltà agli enti locali ha l'effetto di consentire a questi ultimi, avvalendosi della legge statale, di scavalcare la competenza regionale, anche nell'ipotesi che le singole Regioni, nella loro discrezionalità legislativa, non ritengano di dare spazio, nel proprio territorio, alle convenzioni previste dalla norma censurata. Pertanto, la norma in esame, analogamente ai commi 599 e 600 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, dichiarati illegittimi con la citata sentenza n. 94 del 2007, viola la potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di gestione degli immobili di proprietà degli IACP, *ex art.* 117, quarto comma, Cost.

18. — Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 13, comma 3-*bis*, del d.l. n. 112 del 2008 non sono fondate.

18.1. — Occorre preliminarmente rilevare che la disposizione in oggetto è stata modificata, dopo la proposizione degli odierni ricorsi, dall'art. 2, comma 39, lettere *a)* e *b)*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2010), con effetto dal 1° gennaio 2010. La costante giurisprudenza di questa Corte ha affermato che, in presenza del medesimo contenuto precettivo, le questioni di legittimità costituzionale devono intendersi trasferite sul nuovo testo della disposizione impugnata. Tale è il caso della norma modificativa di quella censurata dalle odierne ricorrenti, con la conseguenza che le questioni stesse si trasferiscono sulla disposizione tuttora in vigore (*ex plurimis*, di recente, sentenza n. 15 del 2010).

18.2. — La disposizione censurata, nel testo attualmente in vigore, stabilisce: «Al fine di agevolare l'accesso al credito, a partire dal 1° settembre 2008, è istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della gioventù, un Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie o dei nuclei familiari monogenitoriali con figli minori, con priorità per quelli i cui componenti non risultano occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato. La complessiva dotazione del Fondo di cui al primo periodo è pari a 4 milioni di euro per l'anno 2008 e 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009 e 2010. Con decreto del Ministro della gioventù, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono disciplinati, fermo restando il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, i criteri per l'accesso al Fondo di cui al primo periodo e le modalità di funzionamento del medesimo, nel rispetto delle competenze delle regioni in materia di politiche abitative».

Tale norma è stata censurata dalle ricorrenti per violazione degli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost., invocando la giurisprudenza di questa Corte sulla illegittimità dell'istituzione di fondi a destinazione vincolata in materie di competenza regionale.

Per giungere ad una corretta valutazione della legittimità costituzionale della disposizione in oggetto, occorre esaminare la sua peculiarità sia dal punto di vista della sistematica dei rapporti tra Stato e Regioni, sia da quello del necessario bilanciamento tra principi costituzionali che incidono nella disciplina *de qua*, la quale indubbiamente rientra nei servizi sociali, materia non menzionata nel secondo e nel terzo comma dell'art. 117 Cost. e pertanto da ritenersi appartenente alla competenza legislativa residuale delle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 168 del 2009 e n. 50 del 2008).

Dal primo punto di vista, bisogna notare che la norma censurata prevede, da una parte, l'intesa con la Conferenza unificata per la determinazione dei criteri di accesso al Fondo, dall'altra, il rispetto delle competenze delle Regioni in materia di politiche abitative. La gestione del Fondo non è pertanto unilaterale da parte dello Stato, ma obbedisce ad un criterio tipico del regionalismo cooperativo, che consente alle Regioni, in sede di intesa, di far pesare i propri orientamenti e le proprie scelte. D'altra parte, è prescritto il rispetto delle politiche abitative delle singole Regioni. Le due condizioni, unitariamente considerate, producono l'effetto combinato di comprimere in modo limitato l'incondizionata autonomia legislativa delle singole Regioni, per quanto riguarda i criteri di accesso al fondo, in favore di una uniformità negoziata degli stessi su tutto il territorio nazionale, e di salvaguardare, al contempo, la destinazione concreta dei crediti concessi, che deve avvenire secondo quanto stabiliscono le singole Regioni nelle loro politiche abitative.



Posta la constatazione di cui sopra, si deve osservare che l'erogazione del credito per l'acquisto della prima casa, da parte di giovani coppie e di nuclei familiari monogenitoriali con figli minori, con priorità per quelli i cui componenti non risultano occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, attiene strettamente alla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Rispetto alla mera formulazione di una scala astratta di bisogni da soddisfare e di priorità da osservare, la norma censurata aggiunge la creazione di un Fondo destinato a fornire risorse, per dare concretezza alle pure indicazioni normative di principio.

Si pone a questo punto il problema della già segnalata, parziale compressione della sfera legislativa delle Regioni. Al riguardo, si deve fermare l'attenzione sulla circostanza che si è in presenza di potestà legislative, dello Stato e delle Regioni, entrambe di livello primario, che trovano il loro fondamento, la prima, nella tutela uniforme dei diritti fondamentali delle persone, e la seconda, nella salvaguardia delle autonomie costituzionalmente sancite. Una equilibrata soluzione delle possibili contraddizioni tra le due potestà legislative deve tenere conto dell'impossibilità di far prevalere in modo assoluto il principio di tutela o quello competenziale. Sarebbe ugualmente inaccettabile che lo Stato dovesse rinunciare ad ogni politica concreta di protezione dei diritti sociali, limitandosi a proclamare astratti livelli di tutela, disinteressandosi della realtà effettiva, o che le Regioni vedessero sacrificata la loro potestà legislativa piena, che sarebbe facilmente svuotata da leggi statali ispirate ad una logica centralistica di tutela sociale.

La soluzione della difficoltà ora segnalata si trova nell'art. 119 Cost., che prevede un sistema di finanza pubblica, in cui trovano posto l'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni, il necessario coordinamento statale, gli interventi statali di perequazione senza vincoli di destinazione e gli interventi speciali, di cui al quinto comma. È noto tuttavia che la suddetta disposizione costituzionale non ha ricevuto sinora attuazione, con la conseguenza che le Regioni non possiedono risorse sufficienti a fronteggiare in modo adeguato il carico delle tutele che su di loro graverebbe, se lo Stato si limitasse a fissare i livelli essenziali delle prestazioni, senza alcuna previsione in ordine alla provvista dei mezzi finanziari. Del resto, la fissazione da parte dello Stato dei livelli essenziali — se deve avere un valore normativo reale senza ridursi a mera proclamazione — non è in ogni caso priva di conseguenze sulla finanza regionale, giacché l'obbligo di dare attuazione alle prescrizioni normative statali sui livelli minimi implica la necessità che le singole Regioni provvedano a stanziare le somme necessarie, traendo le risorse dai propri bilanci, subendo così le conseguenze di scelte unilaterali dello Stato.

Le considerazioni sinora svolte inducono a ritenere che, finché non sarà data attuazione al sistema previsto dall'art. 119 Cost., si debbano ricercare forme concrete di bilanciamento dei principi di autonomia e di tutela dei diritti fondamentali di natura sociale, che comportino il minimo sacrificio possibile dell'uno e dell'altro.

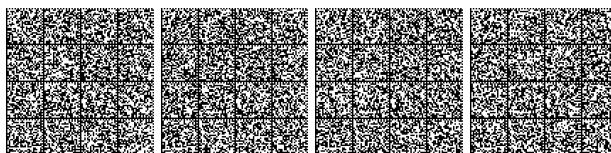
Nel momento presente, alla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), che fissa i principi e criteri direttivi per la realizzazione del cosiddetto federalismo fiscale, non sono ancora seguiti i relativi decreti legislativi. D'altra parte, si avverte sempre più pressante l'esigenza di fornire una tutela alle giovani coppie ed ai nuclei familiari a basso reddito, che oggi incontrano enormi difficoltà ad acquisire un alloggio in proprietà.

Lo strumento prescelto nella norma censurata per porre in equilibrio le potestà legislative dello Stato e della Regione, fondate su principi in astratto separati e coesistenti, in concreto potenzialmente confliggenti, non è irragionevole, giacché impone una procedura di codecisione nella gestione del Fondo e salvaguarda le politiche abitative regionali. Va peraltro sottolineato che il bilanciamento effettuato dal legislatore è il portato temporaneo della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale, che questa Corte ha ritenuto essere giustificazioni sufficienti, ma contingenti, per leggi statali di tutela di diritti sociali limitative della competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia dei «servizi sociali» (sentenza n. 10 del 2010).

Per i motivi sopra esposti, la norma censurata si sottrae ai vizi di legittimità costituzionale denunciati dalle ricorrenti.

19. — Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 13, comma 3-ter, del d.l. n. 112 del 2008 sono fondate.

La norma in oggetto prevede la cessione in proprietà agli aventi diritto degli alloggi realizzati ai sensi della legge 9 agosto 1954, n. 640 (Provvedimenti per l'eliminazione delle abitazioni malsane). Tale legge prevedeva la costruzione, a spese dello Stato, di alloggi per accogliere le famiglie allocate in grotte, baracche, scantinati, edifici pubblici, locali malsani e simili. Gli alloggi costruiti ai sensi della legge citata erano trasferiti in gestione agli IACP, oggi enti strumentali delle Regioni. La previsione, da parte di una legge statale, della cessione in proprietà di tali immobili realizza pertanto una ingerenza nella gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica, che appartiene alla competenza residuale delle Regioni, secondo quanto chiarito da questa Corte nella sentenza n. 94 del 2007.



20. — Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 13, comma 3-*quater*, del d.l. n. 112 del 2008 non sono fondate.

La norma citata istituisce presso il Ministero dell'economia e delle finanze un Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio. A valere sulle risorse del Fondo sono concessi contributi statali per interventi realizzati dagli enti destinatari, nei rispettivi territori, per il risanamento ed il recupero dell'ambiente e lo sviluppo economico dei territori stessi. Il tenore della disposizione fa ritenere che la stessa faccia riferimento a misure specifiche destinate ad incrementare uno sviluppo eco-compatibile in territori che necessitano di interventi di risanamento. La finalità di tutela dell'ambiente si pone pertanto come prevalente e rende legittimo, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., l'esercizio della potestà legislativa statale al riguardo.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi e riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana e Sicilia con i ricorsi indicati in epigrafe;*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, lettera e), 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, limitatamente alla parola «anche»;*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, ultimo periodo, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, limitatamente alle parole «Decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta la predetta intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati»;*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 9, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008;*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 2, 3 e 3-ter, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008;*

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1, 2, 5, 8, 11 e 12 del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, promosse, in riferimento agli artt. 2, 14, 114, 117, 118, 119, 120 e 136 della Costituzione, all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), all'art. 14, lettera g), del r.d.lgs. 15 maggio 1946 n. 545 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, al d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di opere pubbliche), ed al principio di ragionevolezza e di leale collaborazione, dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Umbria, Toscana, Puglia, Campania, Valle d'Aosta e Sicilia con i ricorsi indicati in epigrafe;*

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 3-bis (come modificato dall'art. 2, comma 39, lettere a e b, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010») e 3-*quater*, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, promosse, in riferimento agli artt. 117, 118, 119 e 136 Cost., all'art. 14, lettera g), del r.d.lgs. 15 maggio 1946 n. 545 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, al d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di opere pubbliche), ed al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana, Puglia, Campania e Sicilia con i ricorsi indicati in epigrafe;*

*Dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 4-bis, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro,*



occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 28 gennaio 2009, n. 2, promossa, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost. ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara inammissibile il ricorso promosso dalla Regione Lazio avverso gli artt. 11 e 13 del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., nonché ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e di leale collaborazione;

Dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 2, 3, 4, 5, 6, 8 e 9, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., dalle Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Campania con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2010.

*Il Presidente:* AMIRANTE

*Il redattore:* SILVESTRI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 marzo 2010.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

ALLEGATO  
ordinanza letta all'udienza del 23 febbraio 2010

#### ORDINANZA

Ritenuto che la Regione Lazio ha depositato atto di intervento nel giudizio promosso dalla Regione Campania (reg. ric. n. 79 del 2008) avverso gli artt. 11 e 13 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, chiedendo che le norme impugnate siano dichiarate illegittime.

Considerato che la Regione Lazio ha impugnato con autonomo ricorso (reg. ric. n. 89 del 2008), depositato fuori termine, gli artt. 11 e 13 del d.l. n. 112 del 2008;

che, per costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 172 del 1994 e n. 111 del 1975), nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui atto è oggetto di contestazione;

che, d'altra parte, l'ammissibilità dell'atto di intervento della Regione Lazio nel presente giudizio vanificherebbe la pretertorietà del termine previsto per il deposito del ricorso nei giudizi in via principale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile l'intervento spiegato dalla Regione Lazio nel giudizio promosso dalla Regione Campania.*

*Il Presidente:* AMIRANTE



## N. 122

*Sentenza 22 - 26 marzo 2010*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Amministrazione pubblica - Norme della Regione Piemonte - Informatica - Cessione di software libero - Prevista inapplicabilità delle disposizioni penali di cui all'art. 171-bis della legge n. 633 del 1941 - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 9, art. 1, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l).

**Amministrazione pubblica - Norme della Regione Piemonte - Informatica - Diritto per chiunque di sviluppare, pubblicare e utilizzare un software originale compatibile con gli standard di comunicazione e formati di salvataggio di un altro software, anche proprietario - Deroga alla disciplina statale del diritto d'autore sui programmi per elaboratori, adottata in attuazione della normativa comunitaria - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 9, art. 1, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); legge 22 aprile 1941, n. 633, artt. 64-bis e seguenti; direttiva 91/250/CE del 14 maggio 1991.

**Amministrazione pubblica - Norme della Regione Piemonte - Informatica - Utilizzazione, da parte della Regione, di programmi per elaboratore elettronico dei quali detiene il codice sorgente, con possibilità di apportare le modifiche necessarie alle proprie esigenze - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 9, art. 6, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); legge 22 aprile 1941, n. 633.

**Amministrazione pubblica - Norme della Regione Piemonte - Informatica - Utilizzazione da parte della Regione di software a codice sorgente aperto per la diffusione di documenti soggetti all'obbligo di pubblicità, per garantire il diritto di accesso ai documenti amministrativi e per il trattamento di dati personali o relativi alla pubblica sicurezza - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Esclusione - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 9, artt. 4, comma 1, 5, comma 1, e 6, commi 1 e 2.
- Costituzione art. 117, secondo comma, lett. e).

**Amministrazione pubblica - Norme della Regione Piemonte - Informatica - Ricorso del Governo - Richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'intera legge regionale - Reiezione.**

- Legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 9.
- Costituzione, art. 127.

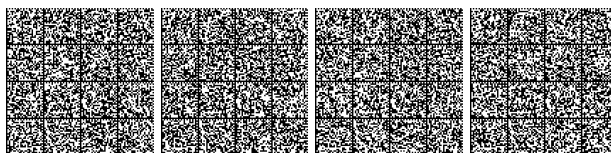
## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Francesco AMIRANTE;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 3, 3, 4, comma 1, 5, comma 1, 6, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 9 (Norme in materia di pluralismo informatico, sull'adozione e la diffusione del software libero e sulla portabilità dei documenti informatici nella pubblica amministrazione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 28 maggio 2009, depositato in cancelleria l'8 giugno 2009 ed iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2009.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

Udito nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2010 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

Uditi l'avvocato dello Stato Pierluigi Di Palma per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giovanna Scollo ed Eleuterio Zuena per la Regione Piemonte.

*Ritenuto in fatto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso promosso l'8 giugno 2009 ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 9 (Norme in materia di pluralismo informatico, sull'adozione e la diffusione del software libero e sulla portabilità dei documenti informatici nella pubblica amministrazione), in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione.

Il ricorrente premette che la suddetta legge, composta da 13 articoli, nelle intenzioni del legislatore regionale è diretta ad ampliare il pluralismo informatico, a garantire l'accesso e la libertà di scelta nella realizzazione di piattaforme informatiche ed a favorire l'eliminazione di ogni barriera dovuta all'uso di standard non aperti, incentivando la diffusione e lo sviluppo del software libero, avuto riguardo alle sue positive ricadute sullo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica e, nel contempo, persegue l'obiettivo della massima divulgazione dei propri programmi informatici sviluppati come software libero.

Tuttavia, ad avviso della difesa erariale, la normativa *de qua* presenta profili di illegittimità costituzionale, perché talune disposizioni violano la competenza statale in materia di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), nonché in ordine alla disciplina del diritto d'autore, incidendo sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e penale (art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.).

In particolare, risultano censurabili, in riferimento ai parametri costituzionali ora indicati, l'art. 1, comma 3; l'art. 3; l'art. 4, comma 1; l'art. 5, comma 1; l'art. 6, commi 1 e 2, della legge regionale n. 9 del 2009.

Dopo avere illustrato gli argomenti a sostegno delle singole censure, il ricorrente chiede che, ai sensi dell'art. 127 Cost., sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della citata legge regionale, con i provvedimenti consequenziali in ordine all'intera normativa.

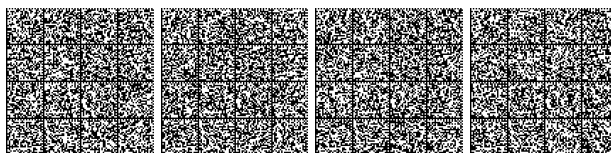
2. — La Regione Piemonte, in persona del Presidente della Giunta regionale, si è costituita con atto depositato il 2 luglio 2009, concludendo per la declaratoria d'inammissibilità o d'infondatezza del ricorso.

La resistente, dopo aver precisato il concetto di software libero e open source, nonché i caratteri di tale forma di programmazione, e dopo avere richiamato gli interventi in materia sia dello Stato sia dell'Unione europea, procede all'esame delle censure sollevate dalla difesa erariale, contestandone il fondamento.

*Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il ricorso indicato in epigrafe ha promosso questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 9 (Norme in materia di pluralismo informatico, sull'adozione e la diffusione del software libero e sulla portabilità dei documenti informatici nella pubblica amministrazione), in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione.

Il ricorrente individua la *ratio* della normativa censurata, composta da 13 articoli, nel fine di favorire il pluralismo informatico, garantire l'accesso e la libertà di scelta nella realizzazione di piattaforme informatiche e consentire l'eli-



minazione di ogni barriera dovuta all'uso di standard non aperti, promuovendo la diffusione e lo sviluppo del software libero, per le sue positive ricadute sul progresso della ricerca scientifica e tecnologica, e perseguendo l'obiettivo della massima divulgazione dei propri programmi informatici realizzati mediante il detto software.

Tuttavia, ad avviso della difesa erariale, la legge regionale *de qua* presenta profili d'illegittimità costituzionale, perché talune disposizioni violano la competenza statale, sia in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., sia in ordine alla disciplina del diritto d'autore, con conseguente lesione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e penale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

2. — Prima di procedere all'esame delle singole censure, è opportuno premettere alcune nozioni di carattere generale.

Nel linguaggio informatico il concetto di open source e software libero individua un modello volontario di licenza e sub-licenza per lo sfruttamento del diritto d'autore su un programma per elaboratore, che si fonda sulla diretta accessibilità al sottostante codice sorgente e sulla libera modificabilità del software concesso in uso secondo tale modello.

La licenza di tipo open source, quindi, esprime la rinuncia volontaria del titolare del copyright ad utilizzare le facoltà escludenti tipiche di esso, così favorendo l'interesse degli altri operatori/utenti, sia a fruire della conoscenza del codice sorgente, sia ad utilizzare i prodotti sviluppati sulla base del primo.

Attraverso la conoscenza del codice sorgente si può apprendere la struttura del programma, la logica posta alla base della sua realizzazione, ed è possibile effettuare qualsiasi intervento modificativo, anche al fine di conseguire una interoperabilità o integrazione con altri programmi. Per tali ragioni, nei tradizionali modelli contrattuali di concessione in uso del software, non è consentito all'utente di ottenere la disponibilità del codice sorgente.

Di recente, però, accanto al modello di licenza tradizionale, che prevede il pagamento di un corrispettivo a fronte della concessione del diritto d'uso, si sono imposti, nel mondo dell'informatica, schemi negoziali alternativi, i quali consentono all'utilizzatore del programma di avere una disponibilità completa sul codice sorgente e d'impiegare il software anche senza corrispettivo. Si tratta di formule contrattuali che concedono il diritto di utilizzare il programma in ogni settore di attività. In sostanza, quindi, come nota la Regione Piemonte (il punto non è controverso), un programma open source è un software che il creatore ha deciso di mettere a disposizione degli altri utenti, autorizzandoli a studiare il codice sorgente, a modificarlo e a ridistribuirlo liberamente, sia pure con le limitazioni che le parti possono pattuire nell'ambito dell'autonomia negoziale.

3. — Tanto premesso, si deve ora procedere all'esame delle singole censure.

Il ricorrente impugna, in primo luogo, l'art. 1, comma 3, della legge della Regione Piemonte n. 9 del 2009, il quale stabilisce che «Alla cessione di software libero non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 171-*bis* della legge 22 aprile 1941, n. 633 (Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio), come sostituito dall'articolo 13 della legge 18 agosto 2000, n. 248 (Nuove norme di tutela del diritto d'autore)».

La norma s'inserisce in un articolo che, sotto la rubrica «Finalità della legge», esprime la volontà della Regione di favorire, nel rispetto della normativa statale in materia d'informatizzazione della pubblica amministrazione, il pluralismo informatico, di garantire l'accesso e la libertà di scelta nella realizzazione di piattaforme informatiche e di promuovere l'eliminazione di ogni barriera dovuta all'uso di standard non aperti, incentivando la diffusione e lo sviluppo del software libero in considerazione delle sue positive ricadute sullo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica.

La difesa erariale osserva che anche il software cosiddetto libero costituisce un'opera dell'ingegno e, pertanto, è oggetto di diritto d'autore come ogni altro programma per elaboratore. La previsione di deroga alle ipotesi di reato contemplate dall'art. 171-*bis* della legge n. 633 del 1941, come sostituito dall'art. 13 della legge n. 248 del 2000, travalica la potestà legislativa regionale, invadendo la sfera di competenza del legislatore nazionale.

La Regione Piemonte replica sostenendo che la norma censurata va intesa nel senso che la cessione di software libero, così come regolata dalla legge, non viola le norme a tutela del diritto d'autore. Ad avviso della Regione, l'art. 171-*bis*, primo comma, della legge menzionata fa riferimento alla distribuzione abusiva di programmi per elaboratore, cioè ad una fattispecie avente come presupposto la volontà contraria (o, per lo meno, assente) dell'autore. Invece, il software libero presuppone l'autorizzazione dell'autore alla ridistribuzione.

La questione è fondata.

Il citato art. 171-*bis* punisce «Chiunque abusivamente duplica, per trarne profitto, programmi per elaboratore o ai medesimi fini importa, distribuisce, vende, detiene a scopo commerciale o imprenditoriale o concede in locazione programmi contenuti in supporti non contrassegnati dalla Società italiana degli autori ed editori (SIAE)», estendendo la punibilità al fatto concernente qualsiasi mezzo inteso unicamente a consentire o facilitare la rimozione arbitraria o l'elusione funzionale di dispositivi applicati a protezione di un programma per elaboratori.



La norma censurata, che sarebbe superflua secondo l'interpretazione propugnata dalla resistente, sottrae al precetto penale la cessione, in qualsiasi forma, di software libero, ancorché essa possa rivelarsi abusiva sia per invalidità della licenza, sia per contrasto con eventuali limiti o prescrizioni dalla medesima licenza previsti. La stessa resistente, del resto, chiarisce che le licenze open, proprio per garantire le libertà riconosciute all'utente, «impongono precisi limiti alla possibilità di modificare (o negare) i diritti di quest'ultimo» e «queste garanzie, naturalmente, si riflettono anche in vincoli e responsabilità per coloro che utilizzano, studiano, sviluppano tali software».

L'ampia formula adottata dal legislatore regionale, dunque, esclude dall'ambito applicativo del precetto penale anche condotte suscettibili di essere qualificate come abusive, superando il limite inderogabile dell'ordinamento penale e perciò ledendo la competenza esclusiva dello Stato in tale materia, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (*ex plurimis*: sentenze nn. 295 e 168 del 2009 e n. 183 del 2006).

Ne deriva che deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Piemonte n. 9 del 2009.

4. — È altresì impugnato l'art. 3 della legge regionale ora citata, il quale, sotto la rubrica «Diritto allo sviluppo portabile», stabilisce che «Chiunque ha il diritto di sviluppare, pubblicare e utilizzare un software originale compatibile con gli standard di comunicazione e formati di salvataggio di un altro software, anche proprietario».

Ad avviso della difesa dello Stato, la disposizione interviene sulla materia del diritto d'autore, derogando alla disciplina dettata per tutti i programmi per elaboratori dagli artt. 64-*bis* e seguenti della legge n. 633 del 1941, e successive modifiche e integrazioni, peraltro in attuazione della normativa europea in materia (direttiva CE n. 91/250).

La resistente replica sostenendo che chiunque ha il diritto di sviluppare un software originale, se ne è capace, compatibile con altri standard o formati. Da ciò si dovrebbe dedurre che la contestazione del ricorrente riguardi l'ultima parte dell'articolo, nella quale si riconosce tale diritto anche nei confronti degli standard e dei formati del software proprietario. In sostanza l'illegittimità costituzionale sarebbe ravvisabile nell'implicito obbligo (imposto agli autori di software, anche proprietari) di mettere a disposizione di tutti le conoscenze tecniche relative ai propri standard e formati, in modo da rendere effettivo lo sviluppo di programmi compatibili.

Tuttavia, tale interpretazione sarebbe «asistemica e per ciò solo discutibile».

Infatti, la disposizione andrebbe coordinata con il resto dell'impianto normativo generale e, quindi, interpretata nel senso che essa riconosce un diritto di sviluppo esercitabile sempre e soltanto nei limiti di quanto permesso dall'esercizio dei diritti altrui (in questo caso, dell'autore del software già esistente).

Inoltre, proprio la normativa statale, e per la precisione l'art. 64-*quater* della legge sul diritto d'autore, riconoscerebbe una deroga all'esclusività dei diritti spettanti al creatore di un programma, al fine di conseguire l'interoperabilità con il programma medesimo.

Anche tale questione è fondata.

Il citato art. 64-*quater*, comma 1, della legge sul diritto d'autore stabilisce che l'autorizzazione del titolare dei diritti non è richiesta, qualora la riproduzione del codice del programma di elaboratore e la traduzione della sua forma, ai sensi dell'art. 64-*bis*, lettere a) e b), della medesima legge, compiute al fine di modificare la forma del codice, siano indispensabili allo scopo di ottenere le informazioni necessarie per conseguire l'interoperabilità con altri programmi, di un programma per elaboratore creato autonomamente, purché siano soddisfatte le condizioni nella norma medesima previste. La norma statale, dunque, permette le attività necessarie per sviluppare nuovi programmi, interoperabili con quelli esistenti, ma stabilisce un requisito generale, cioè il carattere indispensabile della riproduzione del codice del programma di elaboratore e la traduzione della sua forma, ai sensi dell'art. 64-*bis*, lettere a) e b), della legge n. 633 del 1941, e poi impone la sussistenza delle tre condizioni individuate nell'art. 64-*quater*, comma 1, di detta legge.

La disposizione censurata, invece, senza formulare alcun richiamo alla normativa dello Stato in tema di diritto d'autore, con la concisa formula adottata non soltanto non prevede alcun requisito o condizione per il diritto affermato, ma lo estende anche al software proprietario, cioè al programma per elaboratore, rilasciato con licenza d'uso che non soddisfi i requisiti di cui all'art. 2, lettera a), della legge della Regione Piemonte n. 9 del 2009. Così statuendo, essa realizza una palese deroga alla norma statale, introducendo un autonomo contenuto precettivo che si rivela non suscettibile di essere coordinato con la detta norma statale.

Pertanto, l'art. 3 della legge della Regione Piemonte n. 9 del 2009, viola la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, dettata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., sicché deve esserne dichiarata l'illegittimità costituzionale.

5. — La difesa dello Stato, inoltre, censura l'art. 6, comma 1, della legge ora richiamata, ritenendo viziato, sotto il profilo della legittimità costituzionale, il disposto secondo cui «La Regione utilizza, nella propria attività, programmi per elaboratore elettronico dei quali detiene il codice sorgente», con la possibilità «di modificare i programmi per ela-



boratore in modo da poterli adattare alle proprie esigenze». La norma andrebbe oltre la potestà legislativa regionale nei confronti della disciplina nazionale sul diritto d'autore, «in quanto consente ad una Amministrazione che ha la materiale detenzione del codice sorgente di intervenire sul codice sorgente medesimo, modificandolo secondo le proprie esigenze».

La Regione respinge la critica dell'Avvocatura generale, sostenendo che essa «è evidentemente forzata e completamente scoordinata dalla lettura degli altri commi dello stesso articolo, in quanto tale inadatta a sostenere l'accusa di incostituzionalità relativa».

Non sarebbe esatto che la disposizione attribuisca, in modo aprioristico, un diritto di modifica su un'opera dell'ingegno ad un soggetto diverso dal suo autore. In primo luogo, nel ricorso si farebbe arbitrariamente coincidere la nozione di «detenzione» con quella di «materiale detenzione», equivalenza non affermata dalla legge regionale né argomentata dal ricorrente, ma – anzi – in contrasto con l'intero impianto della legge medesima. L'art. 6, comma 1, si limiterebbe ad indicare come elemento positivo per l'amministrazione regionale l'uso di un software il cui codice non solo sia ispezionabile, ma anche liberamente modificabile. Pertanto, la norma *de qua* non riconoscerebbe affatto un nuovo diritto, né sarebbe in contrasto con quelli tutelati dalla legge sul diritto d'autore.

La questione non è fondata.

L'art. 6 della citata legge regionale è composto da sei commi. In particolare, il comma 3 dispone che «La Regione, in sede di acquisizione di programmi informatici, effettua, in relazione alle proprie esigenze, una valutazione comparativa di tipo tecnico-economico tra le diverse soluzioni disponibili sul mercato», tenendo in considerazione, oltre al costo totale di possesso di ciascuna soluzione e al costo di uscita, anche il potenziale interesse di altre amministrazioni al riuso dei programmi informatici e la più agevole interoperatività.

Orbene, premesso che la norma si colloca nell'ambito dell'organizzazione dei servizi tecnici ed amministrativi regionali, che è materia di competenza residuale della Regione, il richiamo all'acquisizione dei programmi informatici ed alle diverse soluzioni disponibili sul mercato rende palese che la disposizione medesima, riferendosi nel comma 1 all'utilizzazione di programmi per elaboratore elettronico dei quali la Regione detiene il codice sorgente, intende considerare una detenzione legittima perché sorretta da titolo idoneo. L'accenno ad una detenzione meramente «materiale» non è in alcun modo argomentato e si risolve in un errato presupposto interpretativo, che rende privo di fondamento l'assunto della difesa erariale, perché, per quanto esposto nel precedente paragrafo 2, la legittima disponibilità del codice sorgente ne consente anche la modifica, onde resta esclusa l'asserita violazione della normativa nazionale sul diritto d'autore.

6. — Infine, il ricorrente censura ancora l'art. 6, comma 1, della legge *de qua*, estendendo la doglianza al comma 2, nonché l'art. 4, comma 1, nella parte in cui si prevede l'utilizzo, ad opera della Regione, «di programmi per elaboratore a sorgente aperto alla diffusione di documenti soggetti all'obbligo di pubblicità». È censurato, altresì, l'art. 5, comma 1, «che prevede l'utilizzo di programmi per elaboratore a sorgente aperto per il trattamento dei dati personali o di quei dati la cui diffusione a terzi non autorizzati può comportare pregiudizio per la pubblica sicurezza». Al riguardo, la difesa dello Stato osserva che le dette norme sarebbero costituzionalmente illegittime in quanto invasive del principio di concorrenza, «come elaborato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità europea e recepito nel nostro ordinamento nella materia dei contratti pubblici con il codice dei contratti». Sarebbe escluso, infatti, che possa ricondursi nell'ambito delle materie afferenti alla potestà esclusiva o concorrente delle Regioni il potere di normare in modo autonomo, «imponendo alle amministrazioni locali l'acquisto di software esclusivamente a codice sorgente aperto, considerando che siffatte disposizioni verrebbero a collidere con quanto disposto dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, ai sensi del quale la materia della «tutela della concorrenza» rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato».

Ciò nell'esigenza di evitare «che la differenziazione territoriale della disciplina dei vari mercati e settori economici determini una regolamentazione anticoncorrenziale, con conseguenze negative per l'economia nazionale».

La Regione, in primo luogo, sostiene che, nella normativa censurata, la nozione di codice a sorgente aperto costituirebbe, in realtà, una sottocategoria del software proprietario, in quanto si limiterebbe a prevedere la disponibilità del codice sorgente, senza gli altri diritti e libertà che caratterizzano il software libero. In ogni caso la suddetta normativa non imporrebbe alle amministrazioni locali l'acquisto di software esclusivamente a codice sorgente aperto, limitandosi soltanto ad indicarlo come da privilegiare per i propri servizi. Comunque, non sarebbe dato comprendere come la scelta di un ente rispetto ad una caratteristica, e non ad un prodotto, effettuata in base ad una valutazione tecnico-economica di convenienza ed opportunità, possa essere considerata invasiva della norma sulla tutela della concorrenza.

Richiamato il contenuto delle disposizioni censurate, la Regione pone l'accento sulle formule adottate, che non recano precetti impositivi, ma si limitano ad esprimere una preferenza verso le caratteristiche funzionali di un prodotto.

Le questioni non sono fondate.



L'art. 4, comma 1, della legge della Regione Piemonte n. 9 del 2009 dispone che «La Regione utilizza programmi per elaboratore a sorgente aperto e a formati aperti per la diffusione in formato elettronico di documenti soggetti all'obbligo di pubblicità nonché per garantire il diritto di accesso di cui alla legge regionale 4 luglio 2005, n. 7 (Nuove disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) mediante scambio di dati in forma elettronica».

L'art. 5, comma 1, stabilisce che «La Regione, nel trattamento di dati personali mediante l'ausilio di mezzi elettronici secondo quanto stabilito dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali), o di dati la cui diffusione o comunicazione a terzi non autorizzati può comportare pregiudizio per la pubblica sicurezza, utilizza programmi per elaboratore a sorgente aperto».

Il dettato dell'art. 6, comma 1, è stato riportato nel paragrafo 5.

Da ultimo, l'art. 6, comma 2, della citata legge regionale prevede che «Fatte salve le soluzioni in uso alla data di entrata in vigore della presente legge ed entro i limiti di cui all'art. 11, la Regione, nella scelta dei programmi per elaboratore elettronico, privilegia i programmi appartenenti alla categoria del software libero e i programmi il cui codice è ispezionabile dal titolare della licenza».

Come emerge con chiarezza dal tenore delle disposizioni censurate, in esse non vi è alcun cenno ad imposizioni rivolte alle amministrazioni locali per vincolarle all'acquisto di software esclusivamente a codice sorgente aperto. Soltanto l'art. 11, comma 2 (non censurato), dispone che «entro dodici mesi dall'approvazione della presente legge gli enti dipendenti dalla Regione adeguano le proprie strutture secondo quanto previsto all'art. 4». La norma, quindi, ha come destinatari gli enti dipendenti dalla Regione, e non gli enti locali, e la previsione è limitata al disposto dell'art. 4.

In effetti, si tratta di norme con le quali la resistente disciplina l'organizzazione dei propri servizi informatici (come si è già notato, questa è materia di competenza residuale), esprimendo un orientamento favorevole all'impiego di programmi appartenenti alla categoria del software libero e di programmi il cui codice è ispezionabile dal titolare della licenza.

Tale scelta è conforme alla disciplina statale introdotta dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale), il cui art. 68, comma 1, dopo aver stabilito il principio che le pubbliche amministrazioni acquisiscono, secondo le procedure previste dall'ordinamento, programmi informatici a seguito di una valutazione comparativa di tipo tecnico ed economico tra le soluzioni disponibili sul mercato, individua tra dette soluzioni anche l'acquisizione di programmi informatici a codice sorgente aperto. E proprio in questo quadro l'art. 6, comma 3, della legge della Regione Piemonte n. 9 del 2009 dispone che «La Regione, in sede di acquisizione dei programmi informatici, effettua, in relazione alle proprie esigenze, una valutazione comparativa di tipo tecnico economico tra le diverse soluzioni disponibili sul mercato».

La scelta indicata, dunque, non è di tipo esclusivo, ma tendenziale e postula la suddetta valutazione comparativa, come è confermato anche dalla prevista possibilità di ricorso a formati proprietari (art. 4, comma 2), con la precisazione che in tal caso la Regione motiva le ragioni delle proprie scelte (previsione ribadita anche nell'art. 6, comma 4).

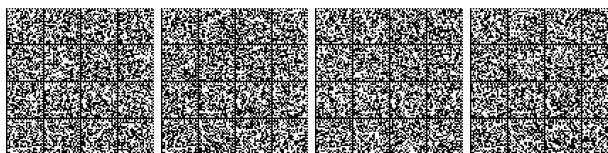
Infine, si deve ancora ribadire che i concetti di software libero e di software con codice ispezionabile non sono nozioni concernenti una determinata tecnologia, marca o prodotto, bensì esprimono una caratteristica giuridica. In sostanza, ciò che distingue il software libero da quello proprietario è il differente contenuto dell'accordo negoziale (licenza), posto a fondamento della disciplina dei diritti di utilizzazione del programma; e la scelta circa l'adozione dell'uno o dell'altro modulo negoziale appartiene alla volontà dell'utente.

Ne deriva che la lesione della concorrenza, paventata dalla difesa dello Stato in relazione alla normativa *de qua*, non è configurabile.

7. — La Presidenza del Consiglio dei ministri, nelle conclusioni del ricorso, chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'intera legge, in via consequenziale alle violazioni denunciate.

Si deve però osservare che la declaratoria d'illegittimità dell'art. 1, comma 3, e dell'art. 3 della legge censurata non presenta alcun riflesso sulla restante normativa.

La richiesta, dunque, non può trovare ingresso.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 3, e 3 della legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 9 (Norme in materia di pluralismo informatico, sull'adozione e la diffusione del software libero e sulla portabilità dei documenti informatici nella pubblica amministrazione);*

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 1, 5, comma 1, e 6, commi 1 e 2, della suddetta legge della Regione Piemonte n. 9 del 2009, promosse, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere e) ed l), 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 22 marzo 2010.*

*Il Presidente:* AMIRANTE

*Il redattore:* CRISCUOLO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 marzo 2010.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

10C0308

N. 123

*Sentenza 22 - 26 marzo 2010*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impresa e imprenditore - Norme della Regione Campania - Azioni di sostegno volte a favorire il rientro di risorse umane qualificate sul territorio regionale - Possibilità di agevolazione, con lo strumento del credito di imposta, per le assunzioni di persone in possesso, tra l'altro, di residenza anagrafica in Regione Campania per almeno dieci anni e di diploma di laurea in discipline tecnico-scientifiche - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di sistema tributario dello Stato - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.**

- Legge della Regione Campania 19 gennaio 2009, n. 1, art. 12, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); (artt. 3, 117, primo comma, e 120); trattato CE, artt. 12, 39, 87, par. 1, e 88, par. 3; regolamento CEE n. 1612/68 del 15 ottobre 1968, art. 7.

**Impresa e imprenditore - Norme della Regione Campania - Azioni di sostegno volte a favorire il rientro di risorse umane qualificate sul territorio regionale - Fondi stanziati per il credito di imposta regionale per gli investimenti - Destinazione di una quota a favore di imprese il cui capitale sociale sia detenuto, a maggioranza, da persone in possesso, tra l'altro, di residenza storica di almeno dieci anni in Regione Campania e di diploma di laurea in discipline tecnico-scientifiche - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di sistema tributario dello Stato - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.**

- Legge della Regione Campania 19 gennaio 2009, n. 1, art. 12, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); (artt. 3, 117, primo comma, e 120); trattato CE, artt. 43, 87, par. 1, e 88, par. 3.



**Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Piano di rientro dal disavanzo sanitario - Aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e universitarie, policlinici universitari, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, istituti zooprofilattici sperimentali e agenzie sanitarie regionali che hanno stipulato l'accordo di cui all'art. 1, comma 180, della legge finanziaria 2005 per il perseguimento dell'equilibrio economico - Impignorabilità, per la durata dell'accordo, dei beni dei predetti enti - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ogni altra censura.**

- Legge della Regione Campania 19 gennaio 2009, n. 1, art. 25, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); (artt. 97 e 117, 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 di legittimità costituzionale degli artt. 12 e 25, comma 2, della legge della Regione Campania 16 gennaio 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria anno 2009), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato con plico spedito il 24 marzo 2009, depositato in cancelleria il 31 marzo 2009 ed iscritto al n. 24 del registro ricorsi 2009;

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

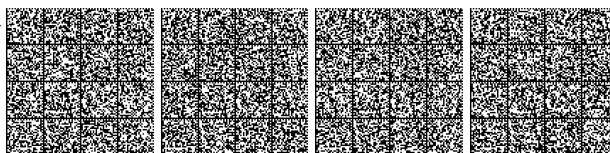
Udito nell'udienza pubblica del 9 marzo 2010 il giudice relatore Franco Gallo;

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 spedito il 24 marzo 2009, successivamente ricevuto dalla destinataria Regione Campania e depositato il 31 marzo successivo, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12 e 25, comma 2, della legge della Regione Campania 16 gennaio 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria anno 2009).

Il ricorrente impugna l'art. 12, comma 1, in relazione: *a)* agli artt. 3 e 120 della Costituzione; *b)* all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in riferimento, quali norme interposte, sia agli artt. 12 e 39 «del Trattato CE» (*recte*: Trattato di Roma del 25 marzo 1957 - Trattato che istituisce la Comunità europea) — nella versione consolidata, in vigore dal 1° febbraio 2003 al 30 novembre 2009, pubblicata nella G.U.C.E. 24 dicembre 2002, n. C 325, vigente all'epoca della proposizione del ricorso — sia all'art. 7 del regolamento (CEE) 15 ottobre 1968 n. 1612/68 (Regolamento del Consiglio relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità); *c)* all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.



Il ricorrente impugna altresì il comma 2 del medesimo art. 12 in relazione: *a)* agli artt. 3 e 120 Cost.; *b)* all'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento, quale norma interposta, all'art. 43 del citato Trattato istitutivo della Comunità europea; *c)* all'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento, quali norme interposte, agli artt. 87, paragrafo 1, e 88, paragrafo 3, del suddetto Trattato.

Il ricorrente censura, inoltre, l'art. 25, comma 2, della medesima legge regionale della Campania n. 1 del 2009 in relazione: *a)* all'art. 97 Cost.; *b)* all'art. 117, primo comma, Cost.; *c)* all'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost.

1.1. — Nel ricorso si premette che l'art. 12 della legge regionale della Campania n. 1 del 2009 — sotto la rubrica: «Azioni di sostegno volte a favorire il rientro di risorse umane qualificate sul territorio regionale» — stabilisce, al comma 1, che, «Al fine di favorire il rientro sul territorio di risorse umane qualificate, sono agevolabili, con lo strumento del credito d'imposta, le assunzioni di persone che abbiano avuto residenza anagrafica in Regione Campania per almeno dieci anni, in possesso del diploma di laurea in discipline tecnico-scientifiche e di almeno uno dei seguenti requisiti: *a)* essere residenti da almeno ventiquattro mesi all'estero o nelle regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza dei fondi strutturali comunitari, non occupati ovvero occupati con contratto di lavoro non a tempo indeterminato presso unità produttive ubicate all'estero o in regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza; *b)* essere occupati a tempo indeterminato da almeno ventiquattro mesi presso unità produttive ubicate all'estero o in regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza». Il medesimo articolo 12, al comma 2, prevede poi che «Annualmente una quota dei fondi destinati al finanziamento del credito di imposta regionale per gli investimenti è destinata ai soggetti di cui all'art. 2 del Reg. 28 novembre 2007, n. 5» (Regolamento di attuazione del credito di imposta per nuovi investimenti in Regione Campania) — vale a dire alle imprese iscritte al registro delle imprese, indipendentemente dalla natura giuridica assunta, che effettuano nuovi insediamenti sul territorio regionale — «il cui capitale sociale sia detenuto a maggioranza da soggetti con residenza storica di almeno dieci anni in Regione Campania ed in possesso di diploma di laurea in discipline tecnico-scientifiche che abbiano almeno uno dei seguenti requisiti: *a)* essere residenti da almeno ventiquattro mesi all'estero o nelle regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza e che risultino non occupati ovvero occupati con contratto di lavoro non a tempo indeterminato presso unità produttive; *b)* essere occupati a tempo indeterminato da almeno ventiquattro mesi presso unità produttive ubicate all'estero o in regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza».

1.2. — Poste tali premesse in punto di diritto, il ricorrente afferma che il censurato comma 1 dell'art. 12 della legge regionale viola gli articoli 3 e 120 Cost., perché la norma — nel prevedere agevolazioni fiscali in favore dei datori di lavoro che assumono cittadini già residenti, per oltre dieci anni, nella Regione Campania — «introduce un regime privilegiato per una particolare categoria di cittadini» che, sul piano della ragionevolezza, non appare giustificato «da ragioni di tutela di interessi di rilievo costituzionale». Lo stesso ricorrente aggiunge che la dichiarata finalità della norma censurata — e cioè favorire il rientro nel territorio regionale dei suddetti cittadini, in quanto risorse umane qualificate — si pone in contrasto con l'art. 120 Cost., il quale fa espresso divieto al legislatore regionale di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni o limitino l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

1.3. — A parere del ricorrente, il menzionato art. 12, comma 1, della legge regionale impugnata si pone in contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto viola una serie di norme «interposte» del diritto comunitario e, segnatamente: *a)* l'art. 12 del Trattato istitutivo della Comunità europea, secondo il quale «è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità»; *b)* l'art. 39 del medesimo Trattato, il quale statuisce che «La libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità è assicurata» e che «Essa implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro»; *c)* l'art. 7 del regolamento (CEE) n. 1612/68, il quale ribadisce che il lavoratore cittadino di uno Stato membro non può ricevere sul territorio degli altri Stati membri, a motivo della propria cittadinanza, un trattamento diverso da quello dei lavoratori nazionali per quanto concerne le condizioni di impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione, licenziamento, reintegrazione professionale o ricollocamento se disoccupato e che, inoltre, gode degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali.

Il ricorrente afferma che le suddette norme, secondo la costante interpretazione di esse fornita dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, vietano non soltanto le discriminazioni palesi effettuate in base alla nazionalità, ma anche «qualsiasi discriminazione dissimulata che, pur fondandosi su altri criteri di riferimento, perviene al medesimo risultato». Tale principio, secondo lo Stato, risulta valido a maggior ragione nel caso di una condizione relativa alla residenza, in quanto più facilmente «soddisfatta da lavoratori nazionali» o da lavoratori che sono originari di una particolare Regione.

1.4. — Il ricorrente denuncia l'ulteriore contrasto dell'impugnato art. 12, comma 1, con l'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera *e)*, Cost., perché, la norma non circoscrive in maniera espressa l'efficacia delle agevolazioni



previste «entro l'ambito dei soli tributi regionali» e, dunque, estende l'agevolazione del credito d'imposta anche ai tributi statali. In tal modo, tuttavia — prosegue il ricorrente —, è violata la previsione costituzionale della intangibilità, da parte delle Regioni, dei tributi erariali fino all'introduzione dei principi di coordinamento del sistema tributario a norma dell'art. 119 Cost. Di conseguenza — conclude sul punto la difesa erariale — «la disposizione in esame viola anche l'articolo 117, comma 2, lettera e), della Costituzione, in materia di sistema tributario, e, quindi, eccede la competenza regionale».

1.5. — L'art. 12, comma 2, della legge reg. della Campania n. 1 del 2009 è impugnato per contrasto sia con gli artt. 3 e 120 Cost., che con l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento, per tale ultimo parametro, alla violazione dell'art. 43 del citato Trattato istitutivo della Comunità europea, quale norma interposta.

Quanto alla prima censura, il ricorrente deduce che il meccanismo di incentivo previsto dalla norma impugnata — che riserva una quota dei fondi stanziati per il credito d'imposta regionale per gli investimenti ad imprese il cui capitale sociale sia detenuto, a maggioranza, da soggetti «con residenza storica di almeno dieci anni in Regione Campania», titolari di diploma di laurea in discipline tecnico scientifiche ed in possesso, come già detto, di ulteriori requisiti — integra una imposizione protezionistica di tipo territoriale ed ostacola, pertanto, la libera circolazione delle persone e delle cose anche nell'ambito nazionale, violando così gli artt. 3 e 120 Cost. Per la difesa erariale, tali precetti costituzionali, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, fanno infatti divieto al legislatore regionale di frapporre ostacoli di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio territorio, di servizi di natura imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in altra parte del territorio nazionale.

Quanto alla seconda censura, lo Stato muove dal rilievo che la norma impugnata non ha lo scopo di «incentivare la costituzione o la permanenza nella Regione di imprese con particolari caratteristiche», quanto quello di agevolare imprese in cui la maggioranza del capitale sociale sia di proprietà di soggetti «che abbiano per lungo tempo risieduto in Campania». Sotto tale profilo, la norma censurata — prosegue il ricorrente — collega la concessione di un incentivo ad un requisito più facilmente conseguibile da un cittadino italiano la cui origine sia della regione Campania, che da un cittadino di altro Stato membro o di un'altra regione italiana. In tal modo, tuttavia, la norma censurata viola il disposto dell'art. 43 del Trattato istitutivo della Comunità europea, il quale — garantendo la libertà di stabilimento e, dunque, l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese — vieta qualsiasi misura che, seppur non fondata sulla nazionalità, determini una discriminazione a danno dei cittadini degli altri Stati membri.

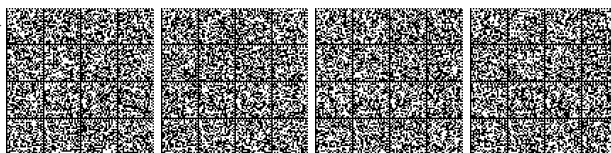
1.6. — L'art. 12 della stessa legge regionale della Campania è poi censurato, «nel suo complesso», per la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento al contrasto con gli artt. 87, paragrafo 1, e 88, paragrafo 3, del più volte citato Trattato istitutivo della Comunità europea.

A parere del ricorrente, la norma censurata attribuisce un beneficio economico, con risorse pubbliche ed in maniera selettiva, a talune imprese e, pertanto, contrasta con le citate norme comunitarie, le quali disciplinano la materia degli aiuti di Stato. In particolare, il ricorrente rileva che la misura introdotta dal legislatore regionale è potenzialmente idonea «ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri dell'Unione europea» (art. 87, paragrafo 1, del Trattato). In ogni caso — afferma ancora lo Stato — la Regione Campania ha ommesso di notificare alla Commissione le agevolazioni previste o, in alternativa, di indicare «che le stesse sono concesse nei limiti indicati dal regolamento CEE n. 1998/2006 sugli aiuti c.d. *de minimis* ovvero nel contesto di altro regolamento di esenzione». In tal modo, si è realizzata la violazione dell'art. 88, paragrafo 3, del citato Trattato e, conseguentemente, il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost.

1.7. — Lo Stato impugna, altresì, l'art. 25, comma 2, della legge regionale della Campania n. 1 del 1999 per la violazione degli artt. 97, 117, primo comma, e 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Il ricorrente rammenta che la norma impugnata stabilisce che «le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliero-universitarie di cui all'art. 2 del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517, i policlinici universitari a gestione diretta, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, gli istituti zooprofilattici sperimentali e le agenzie sanitarie regionali che hanno stipulato l'accordo previsto dall'art. 1, comma 180 della legge 20 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005) non possono essere sottoposti a pignoramenti». A parere del ricorrente, tale norma interviene in materia che attiene all'ordinamento civile ed alle norme processuali, riservata alla potestà esclusiva dello Stato, così violando (come si esprime lo stesso ricorrente) il disposto dell'art. 117, primo comma, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Inoltre, secondo lo Stato, poiché il soggetto che ha stipulato l'accordo ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 20 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005) è la Regione e non anche i soggetti menzionati nella norma, la norma «è anche inapplicabile» e risulta irragionevole «perché priva di un concreto aggancio alla normativa statale di riferimento». Da ciò discende la violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.



2. — Si è costituita nel giudizio costituzionale la Regione Campania, la quale ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

La resistente premette che il censurato art. 12 della legge regionale n. 1 del 2009 è finalizzato, nel suo complesso, ad «incidere su situazioni di disagio determinate dalla difficoltà economica (e) territoriale» della Regione, la quale, proprio per tale motivo, è stata inserita «nell'obiettivo 1 dell'Europa». In particolare, attraverso lo strumento del credito di imposta regionale, il legislatore regionale, per un verso, ha inteso agevolare l'assunzione di soggetti, «con un percorso di formazione qualificato, costretti a cercare sbocchi lavorativi lontano dal territorio originario»; per altro verso, ha ritenuto di sollecitare nuovi investimenti nel territorio da parte di società il cui capitale sociale «sia detenuto a maggioranza dagli stessi soggetti con i medesimi requisiti». A parere della resistente, da tali finalità emerge «una ragionevole giustificazione» a fondamento della disciplina impugnata, la quale, pertanto, risulta legittima tanto rispetto ai principi della Costituzione, quanto a quelli comunitari. Sotto il primo profilo, è lo stesso art. 3, secondo comma, Cost. ad imporre, a parere della resistente, «di intervenire con normative specifiche, proprio per realizzare quella parità fra i cittadini che la reale e concreta situazione economica non garantisce». Sotto il diverso profilo della compatibilità della norma censurata con la disciplina comunitaria, la Regione evidenzia che la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha ritenuto ammissibile una disparità nascente da disposizioni legislative — che pure incidono sulle posizioni di alcuni cittadini rispetto ad altri «in modo apparentemente sfavorevole ai primi» — alla condizione che tale disparità sia, come per la normativa censurata, «obiettivamente giustificata ed adeguatamente commisurata allo scopo perseguito».

2.1. — La difesa della Regione Campania afferma, inoltre, l'infondatezza della ulteriore censura secondo cui l'art. 12, comma 1 — non essendo espressamente circoscritta l'operatività della misura finanziaria nell'ambito dei tributi regionali — inciderebbe anche sulla sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia tributaria.

In proposito, la resistente precisa che tale censura «è evidentemente frutto di una non corretta lettura della norma», in quanto l'interpretazione «costituzionalmente orientata» di essa non può che riferire esclusivamente ai tributi di competenza regionale la misura agevolativa in essa disposta.

2.2. — Parimenti infondate risulterebbero le censure aventi ad oggetto l'art. 25, comma 2, della legge regionale n. 1 del 1999. La difesa della Regione assume, al riguardo, che la giurisprudenza costituzionale ha affermato il principio che, tutte le volte in cui la disciplina attiene «a materie regionali, il limite del diritto privato non è assoluto, stante la rilevante attrazione a livello regionale della complessiva disciplina». Secondo la resistente, la materia dell'ordinamento civile può essere invocata come limite non quando la legge regionale incide genericamente su rapporti di diritto privato, ma solo quando in relazione a tali rapporti «sussista l'esigenza di garantire l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, da parte della disciplina». Esigenza che — conclude la difesa della resistente — non è dato rinvenire nella specie, in quanto l'intervento normativo regionale incide su «vicende e situazioni peculiari che hanno imposto interventi di riqualificazione e razionalizzazione del Servizio sanitario regionale».

3. — Con successiva memoria depositata in prossimità dell'udienza (in uno con l'atto di costituzione di un nuovo procuratore per il giudizio di costituzionalità), la Regione Campania ha ribadito le proprie argomentazioni.

### *Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in relazione a numerosi parametri costituzionali, questioni di legittimità degli articoli 12, commi 1 e 2, e 25, comma 2, della legge della Regione Campania 16 gennaio 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria anno 2009).

1.1. — Il comma 1 dell'art. 12 stabilisce che, «Al fine di favorire il rientro sul territorio di risorse umane qualificate, sono agevolabili, con lo strumento del credito d'imposta, le assunzioni di persone che abbiano avuto residenza anagrafica in Regione Campania per almeno dieci anni, in possesso del diploma di laurea in discipline tecnico-scientifiche e di almeno uno dei seguenti requisiti: a) essere residenti da almeno ventiquattro mesi all'estero o nelle regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza dei fondi strutturali comunitari, non occupati ovvero occupati con contratto di lavoro non a tempo indeterminato presso unità produttive ubicate all'estero o in regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza; b) essere occupati a tempo indeterminato da almeno ventiquattro mesi presso unità produttive ubicate all'estero o in regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza».



Il ricorrente denuncia il contrasto di tale norma con: *a)* gli artt. 3 e 120 della Costituzione; *b)* l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento alla violazione, quali norme interposte, degli artt. 12 e 39 «del Trattato CE» (*rectius*: «Trattato del 25 marzo 1957 - Trattato che istituisce la Comunità europea», nella versione, in vigore dal 1° febbraio 2003 al 30 novembre 2009, consolidata pubblicata nella G.U.C.E. 24 dicembre 2002, n. C 325, vigente all'epoca della proposizione del ricorso) e dell'art. 7 del regolamento (CEE) 15 ottobre 1968, n. 1612/68 (Regolamento del Consiglio relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità); *c)* l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.

La violazione degli artt. 3 e 120 Cost. è argomentata sull'assunto che la norma censurata stabilisce condizioni agevolate per l'accesso al lavoro in favore dei cittadini residenti, da oltre dieci anni, nella Regione Campania ed introduce, quindi, «un regime privilegiato per una particolare categoria di cittadini» che non è giustificato «da ragioni di tutela di interessi di rilievo costituzionale». Pertanto, la dichiarata finalità della norma censurata — e cioè favorire il rientro nel territorio regionale dei suddetti «cittadini», in quanto risorse umane qualificate — si pone in contrasto con l'art. 120 Cost., il quale vieta al legislatore regionale l'adozione di provvedimenti che ostacolano in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni o limitino l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Il contrasto dell'art. 12, comma 1, della legge regionale della Campania n. 1 del 2009 con l'art. 117, primo comma, Cost., è denunciato in riferimento alla violazione delle seguenti norme del citato Trattato del 25 marzo 1957 che istituisce la Comunità europea e del regolamento (CEE) 15 ottobre 1968, n. 1612/68: *a)* l'art. 12 del Trattato, il quale vieta «ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità»; *b)* l'art. 39 del Trattato, il quale assicura «la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità», con conseguente abolizione «di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro»; *c)* l'art. 7 del menzionato regolamento (CEE) n. 1612/68, il quale ribadisce che il lavoratore cittadino di uno Stato membro non può ricevere nel territorio degli altri Stati membri, a motivo della propria cittadinanza, un trattamento diverso da quello dei lavoratori nazionali per quanto concerne le condizioni di impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione, licenziamento, reintegrazione professionale o ricollocamento se disoccupato e che, inoltre, gode degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali.

A parere del ricorrente, la norma impugnata — nell'accordare un'agevolazione fiscale per l'assunzione, esclusivamente, di soggetti che hanno avuto residenza storica almeno decennale nella Regione — confligge con le predette norme comunitarie, le quali, secondo la costante interpretazione della Corte di giustizia delle Comunità europee, vietano non soltanto le discriminazioni palesi effettuate in base alla nazionalità, ma anche «qualsiasi discriminazione dissimulata che, pur fondandosi su altri criteri di riferimento, perviene al medesimo risultato».

Nella prospettazione del ricorrente, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost. deriva, infine, dalla circostanza che il denunciato art. 12, comma 1, non circoscrive in maniera espressa l'efficacia delle agevolazioni previste «entro l'ambito dei soli tributi regionali» e, di conseguenza, estende l'applicazione dell'agevolazione del credito d'imposta anche ai tributi statali. La norma censurata eccede così il limite della competenza normativa regionale, in quanto viola la previsione costituzionale di intangibilità, da parte delle Regioni, dei tributi erariali, data la riserva di competenza statale in materia di sistema tributario dello Stato e data la mancata emanazione, allo stato attuale, dei principi di coordinamento del sistema tributario previsti dall'art. 119 Cost.

1.2. — Il parimenti impugnato art. 12, comma 2, della legge regionale della Campania n. 1 del 2009 prevede che «Annualmente una quota dei fondi destinati al finanziamento del credito di imposta regionale per gli investimenti è destinata ai soggetti di cui all'art. 2 del Reg. 28 novembre 2007, n. 5», e cioè il regolamento di attuazione del credito di imposta regionale per nuovi investimenti in Regione Campania. Tali soggetti sono le imprese regolarmente iscritte al registro delle imprese, indipendentemente dalla natura giuridica assunta, che effettuano nuovi insediamenti sul territorio regionale, «il cui capitale sociale sia detenuto a maggioranza da soggetti con residenza storica di almeno dieci anni in Regione Campania ed in possesso di diploma di laurea in discipline tecnico-scientifiche che abbiano almeno uno dei seguenti requisiti: *a)* essere residenti da almeno ventiquattro mesi all'estero o nelle regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza e che risultino non occupati ovvero occupati con contratto di lavoro non a tempo indeterminato presso unità produttive; *b)* essere occupati a tempo indeterminato da almeno ventiquattro mesi presso unità produttive ubicate all'estero o in regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza».

Tale norma è denunciata dallo Stato per la violazione: *a)* degli artt. 3 e 120 Cost.; *b)* dell'art. 117, primo comma, Cost., quale effetto del contrasto della stessa norma impugnata con l'art. 43 dell'indicato Trattato che istituisce la Comunità europea, il quale vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro.



In ordine alla violazione degli artt. 3 e 120 Cost., lo Stato deduce che il meccanismo di incentivazione fiscale nella forma del credito di imposta — riservato ad imprese il cui capitale sociale sia detenuto, a maggioranza, da soggetti «con residenza storica di almeno dieci anni in Regione Campania» ed in possesso di ulteriori requisiti relativi alle loro competenze tecnico-scientifiche — si traduce in una imposizione «protezionistica» di tipo territoriale ed ostacola, pertanto, la libera circolazione delle persone e delle cose nell'ambito nazionale.

In ordine alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., attraverso l'interposizione dell'art. 43 del suddetto Trattato, il ricorrente argomenta che la norma impugnata — agevolando imprese riferibili a soggetti «che abbiano per lungo tempo risieduto in Campania» — collega la concessione di un incentivo fiscale ad un requisito più facilmente conseguibile da un cittadino italiano di origine campana, che da un cittadino di altro Stato membro o di un'altra regione italiana. In tal modo, tuttavia, la norma censurata violerebbe il disposto dell'art. 43 del Trattato che istituisce la Comunità europea, il quale — garantendo la libertà di stabilimento e, dunque, l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese — vieta qualsiasi misura che, seppur non fondata sulla nazionalità, determini una discriminazione a danno dei cittadini degli altri Stati membri.

1.3. — Il ricorrente censura, inoltre, lo stesso art. 12 «nel suo complesso», per la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento al contrasto con gli artt. 87, paragrafo 1, e 88, paragrafo 3, del Trattato che istituisce la Comunità europea. In proposito, il ricorrente rileva che la misura agevolativa introdotta dal legislatore regionale è potenzialmente idonea «ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri dell'Unione europea» (art. 87, paragrafo 1, del citato Trattato) e che, comunque, la Regione Campania, in violazione dell'art. 88, paragrafo 3, del medesimo Trattato, ha omesso di notificare alla Commissione le agevolazioni previste o, in alternativa, di indicare «che le stesse sono concesse nei limiti indicati dal regolamento CEE n. 1998/2006 sugli aiuti c.d. *de minimis* ovvero nel contesto di altro regolamento di esenzione».

1.4. — Lo Stato impugna altresì — in relazione agli artt. 97, 117, primo comma, e 117, secondo comma, lettera l), Cost. — l'art. 25, comma 2, della medesima legge regionale della Campania n. 1 del 1999.

La norma impugnata stabilisce che «le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliero-universitarie di cui all'art. 2 del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517, i policlinici universitari a gestione diretta, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, gli istituti zooprofilattici sperimentali e le agenzie sanitarie regionali che hanno stipulato l'accordo previsto dall'art. 1, comma 180 della legge 20 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), limitatamente alla durata dell'accordo, non possono essere sottoposti a pignoramenti».

Sostiene il ricorrente che tale norma interviene in materia che attiene all'ordinamento civile ed alle norme processuali, riservata alla potestà esclusiva dello Stato, così violando il disposto dell'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera l), Cost.

Inoltre — argomenta il ricorrente — poiché il soggetto che ha stipulato l'accordo ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 20 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2005), è la Regione e non anche i soggetti menzionati nella norma, la disposizione «è anche inapplicabile» e risulta irragionevole «perché priva di un concreto aggancio alla normativa statale di riferimento». Da ciò discenderebbe la violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 Cost.

2. — Con riferimento alle questioni aventi ad oggetto il comma 1 dell'art. 12 della legge regionale n. 1 del 2009, appare opportuno esaminare in via prioritaria la censura con cui lo Stato ha negato la potestà normativa della Regione nella materia *de qua*. Come si è visto, il ricorrente ha dedotto la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, perché la disposizione censurata, non limitando in maniera espressa l'efficacia dell'agevolazione fiscale all'ambito dei soli tributi regionali, consente l'applicazione di detta agevolazione, nella forma del credito di imposta, anche ai tributi statali. Da ciò conseguirebbe l'invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di sistema tributario statale.

La censura è fondata.

La resistente si è limitata ad opporre a tale censura una interpretazione «costituzionalmente orientata», idonea a circoscrivere esclusivamente ai tributi di competenza regionale la portata della misura agevolativa disposta dalla norma. Non ha, però, precisato a quali tributi propri della Regione l'agevolazione fiscale stessa, nella forma del credito di imposta, sarebbe applicabile. Né il regolamento regionale n. 5 del 2007 di attuazione del credito di imposta regionale per nuovi investimenti — richiamato dalla difesa della Regione nel corso della discussione in udienza — contiene indicazioni in tal senso.

Poiché, allo stato attuale della normativa regionale, non risultano sussistere tributi regionali «propri» (nel senso di tributi istituiti e disciplinati dalla Regione Campania) che possano essere considerati ai fini dell'agevolazione in questione, deve ritenersi che detta agevolazione si riferisce a tributi erariali, compresi i tributi regionali cosiddetti «derivati», e cioè i tributi istituiti e disciplinati con legge statale, il cui gettito sia attribuito alle Regioni.



In proposito, la giurisprudenza di questa Corte ha costantemente ed espressamente affermato che: *a)* in forza del combinato disposto del secondo comma, lettera *e)*, del terzo comma e del quarto comma dell'art. 117 Cost., nonché dell'art. 119 Cost., «non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale» (sentenze n. 102 del 2008 e n. 37 del 2004); *b)* di conseguenza, fino a quando l'indicata legge statale non sarà emanata, rimane precluso alle Regioni il potere di istituire e disciplinare tributi propri aventi gli stessi presupposti dei tributi dello Stato e di legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali (sentenze n. 102 del 2008; n. 75 e n. 2 del 2006; n. 397 e n. 335 del 2005; n. 37 del 2004); *c)* va considerato statale e non già «proprio» della Regione, nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., il tributo istituito e regolato da una legge statale, ancorché il relativo gettito sia devoluto alla Regione stessa (sentenze n. 298 e n. 216 del 2009); *d)* la disciplina, anche di dettaglio, dei tributi statali è riservata alla legge statale e l'intervento del legislatore regionale è precluso anche solo ad integrazione della disciplina, se non nei limiti stabiliti dalla legislazione statale stessa (sentenze n. 298 e n. 216 del 2009; n. 2 del 2006; n. 397 del 2005).

In forza di tali principi, l'art. 12, comma 1, della legge regionale della Campania n. 1 del 2009 viola l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost. È infatti innegabile che la previsione di un'agevolazione tributaria nella forma del credito di imposta applicabile a tributi erariali costituisce un'integrazione della disciplina dei medesimi tributi erariali, in relazione a presupposti (quali l'assunzione di persone che abbiano avuto residenza anagrafica nella Regione Campania per almeno dieci anni, in possesso di diploma di laurea in discipline tecnico-scientifiche e di ulteriori requisiti) che non sono stabiliti – direttamente o su sua autorizzazione – dalla legislazione statale. Si realizza, così, una violazione della competenza legislativa in materia di «sistema tributario dello Stato» che il richiamato parametro costituzionale assegna in via esclusiva allo Stato.

Dall'accoglimento della censura riferita all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost. consegue l'assorbimento di tutte le ulteriori censure aventi ad oggetto il medesimo comma 1 dell'art. 12.

3. — Con riferimento alle questioni aventi ad oggetto il comma 2 dell'art. 12 della legge regionale n. 1 del 2009, occorre preliminarmente rilevare che nel ricorso, rispetto a tale disposizione, non è esplicitamente evocato il parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost. e non è formalmente denunciata, in relazione a detto parametro, la violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di «sistema tributario [...] dello Stato». Deve tuttavia ritenersi che tale censura (già prospettata con riguardo al comma 1 dello stesso art. 12) sia stata, nella sostanza, proposta anche per il comma 2. A tale conclusione induce una serie di elementi tra loro concordanti: *a)* il comma 2 è del tutto analogo al comma 1, posto che la *ratio* di entrambe le norme è quella di incentivare, nel territorio campano, le attività economiche che coinvolgano soggetti qualificati in discipline tecnico-scientifiche già storicamente residenti in Campania e che lo strumento per realizzare tale incentivazione è, in entrambe le disposizioni, quello dell'agevolazione tributaria nella forma del credito d'imposta, agevolazione diversa solo in ragione dei beneficiari; *b)* le censure relative ad ambedue i commi riguardano esclusivamente il profilo dell'agevolazione nella forma del credito d'imposta, senza che sia oggetto di critica anche la diversità soggettiva dei suddetti beneficiari; *c)* il complessivo tenore del ricorso proposto, al di là della formale sistematica espositiva, evidenzia l'intenzione del ricorrente di criticare sotto i medesimi profili entrambi i commi in esame.

I rilievi che precedono trovano una chiara conferma nel contenuto della delibera governativa, la quale accomuna sia il comma 1 che il comma 2 dell'art. 12 nella censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.

Da ciò consegue che anche nello scrutinio del comma 2 dell'art. 12 occorre esaminare prioritariamente la censura relativa alla dedotta violazione del suddetto parametro costituzionale.

In proposito, non possono che valere, in relazione alla prospettata violazione del criterio di competenza da parte della legge regionale impugnata, le medesime considerazioni già sopra svolte. Infatti, anche il comma 2 dell'art. 12 — nel prevedere la riserva di una quota dei fondi stanziati per il credito d'imposta regionale per gli investimenti ad imprese il cui capitale sociale sia detenuto, a maggioranza, da soggetti «con residenza storica di almeno dieci anni in Regione Campania», titolari di diploma di laurea in discipline tecnico-scientifiche ed in possesso, come già detto, di ulteriori requisiti — incide inevitabilmente sulla disciplina dei tributi erariali, non risultando tributi propri della Regione ai quali l'agevolazione in questione possa riferirsi.

L'art. 12, comma 2, della legge regionale della Campania n. 1 del 2009 va, dunque, dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., perché esso dispone nella materia dei tributi erariali, che è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.



Dall'accoglimento di tale censura consegue l'assorbimento degli altri profili di violazione della Costituzione dedotti dal ricorrente per la medesima disposizione.

4. — Infine, va esaminata la questione avente ad oggetto l'art. 25, comma 2, della legge regionale della Campania n. 1 del 2009.

Lo Stato assume che la norma in questione, prevedendo l'impignorabilità dei beni dei sopra menzionati enti sanitari e zooprofilattici, sottrae al regime dell'esecuzione forzata detti beni, in deroga al regime della responsabilità patrimoniale del debitore, violando così l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché incide nella materia dell'ordinamento civile, nella quale lo Stato ha potestà legislativa esclusiva.

La censura è fondata.

Questa Corte ha più volte affermato che «l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati. Il limite dell'ordinamento privato, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione» (*ex plurimis*, sentenze n. 295 del 2009 e n. 352 del 2001; analogamente, sentenza n. 50 del 2005).

La disposizione censurata, nel disporre la suddetta impignorabilità, introduce una limitazione al soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori non prevista dalla normativa statale riguardante la materia, assegnando «alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti patrimoniali con quegli enti un regime, sostanziale e processuale, peculiare rispetto a quello (ordinario, previsto dal codice civile e da quello di procedura civile) altrimenti applicabile» (sentenza n. 25 del 2007). La norma regionale censurata opera, dunque, nell'ambito della materia dell'«ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e ne va di conseguenza dichiarata l'illegittimità costituzionale, restando assorbita ogni altra censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 12 e 25, comma 2, della legge della Regione Campania 16 gennaio 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria anno 2009).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2010.

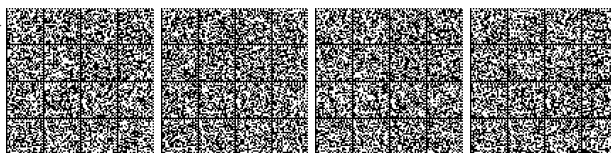
*Il Presidente:* AMIRANTE

*Il redattore:* GALLO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 marzo 2010.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 29

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2010*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sanità pubblica - Norme della Regione Emilia-Romagna - Modifica dell'art. 36 della legge regionale 29 dicembre 2006, n. 20 - Aggiornamento del Prontuario terapeutico regionale - Introduzione di farmaci anche al di fuori delle indicazioni registrate nell'autorizzazione all'immissione in commercio (AIC), quando tale estensione consenta, a parità di efficacia e sicurezza rispetto a farmaci già autorizzati, una significativa riduzione della spesa farmaceutica a carico del Servizio sanitario nazionale e tuteli la libertà di scelta terapeutica da parte dei professionisti del SSN - Lamentata incidenza sui LEA, contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di livelli essenziali di assistenza, o in subordine violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute, disparità di trattamento tra gli assistiti.**

- Legge della Regione Emilia-Romagna 22 dicembre 2009, n. 24, art. 35, che introduce il comma 3-bis dell'art. 36 della legge della Regione Emilia-Romagna 29 dicembre 2006, n. 20.
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lett. m), e terzo; d.lgs. 24 aprile 2006, n. 219, art. 6; d.l. 21 ottobre 1996, n. 536, convertito dalla legge 23 dicembre 1996, n. 648, art. 1, comma 4; d.l. 17 febbraio 1998, n. 3, convertito dalla legge 8 aprile 1998, n. 4, art. 3, comma 2; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 736, lett. z).

**Eguaglianza - Straniero - Norme della Regione Emilia-Romagna - Parità di accesso ai servizi - Riconoscimento a tutti i cittadini di Stati appartenenti alla Unione europea del diritto di accedere alla fruizione dei servizi pubblici e privati in condizioni di parità di trattamento e senza discriminazioni, diretta o indiretta, di razza, sesso, lingua, orientamento sessuale, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali - Lamentata introduzione, per quanto riguarda la fruizione dei servizi privati, di una disciplina incidente sull'autonomia negoziale dei privati - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.**

- Legge della Regione Emilia-Romagna 22 dicembre 2009, n. 24, art. 48, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l).

**Eguaglianza - Norme della Regione Emilia-Romagna - Nozioni di discriminazione diretta ed indiretta in relazione alla razza e all'origine etnica, all'occupazione e alle condizioni di lavoro, e alle pari opportunità - Recepimento delle nozioni medesime dalla normativa comunitaria - Lamentato contrasto con la disciplina dello Stato, unico garante su tutto il territorio nazionale di uniformità e parità di trattamento, esorbitanza della Regione dal potere di dare attuazione alle direttive comunitarie esclusivamente nelle materie di propria competenza - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.**

- Legge della Regione Emilia Romagna 22 dicembre 2009, n. 24, art. 48, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lett. l), e quinto.

**Famiglia - Norme della Regione Emilia-Romagna - Estensione dei diritti generati dalla legislazione regionale nell'accesso ai servizi, alle azioni e agli interventi, anche a forme di convivenza diverse dalla famiglia, attraverso l'invocazione dell'art. 4 del d.P.R. n. 223/1989 - Lamentata indebita sovrapposizione dei concetti di famiglia anagrafica e di famiglia nucleare - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nelle materie della cittadinanza, stato civile e anagrafi, e dell'ordinamento civile.**

- Legge della Regione Emilia-Romagna 22 dicembre 2009, n. 24, art. 48, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. i) ed l); d.P.R. 30 maggio 1989, n. 223, art. 4; cod. civ., artt. 144 e 146; cod. pen., art. 570; legge 25 ottobre 1977, n. 881; convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 12; dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, art. 16; patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, art. 10.



**Eguaglianza - Norme della Regione Emilia-Romagna - Previsione di azioni positive per il superamento di eventuali condizioni di svantaggio derivanti da pratiche discriminatorie - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.**

- Legge della Regione Emilia-Romagna 22 dicembre 2009, n. 24, art. 48, comma 4.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia per legge in Roma, alla via dei Portoghesi, 12, contro la Regione Emilia Romagna, in persona del Presidente in carica per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale 22 dicembre 2009, n. 24, recante «Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione della regione Emilia Romagna per l'esercizio finanziario 2010 e del bilancio pluriennale 2010-2012», pubblicata nel B.U.R. n. 22 del 24 dicembre 2009, ed in particolare degli artt. 35 e 48.

La legge regionale in epigrafe reca numerose disposizioni in materia finanziari ed ordinamentale.

In particolare l'art. 35 della stessa reca una modifica alla legge regionale n. 20 del 2006 (legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40, della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007 e del bilancio pluriennale 2007-2009), introducendo il comma 3--bis nell'art. 36 di quest'ultima.

La nuova disposizione stabilisce che, per le finalità di cui al citato art. 36 (favorire l'appropriatezza delle prescrizioni farmaceutiche e rispettare il tetto percentuale per la spesa farmaceutica ospedaliera), «la Regione, avvalendosi della Commissione regionale del farmaco, può prevedere, in sede di aggiornamento del Prontuario terapeutico regionale, l'uso di farmaci anche al di fuori delle indicazioni registrate nell'autorizzazione all'immissione in commercio (AIC), quando tale estensione consenta, a parità di efficacia e di sicurezza rispetto a farmaci già autorizzati, una significativa riduzione della spesa farmaceutica a carico del Servizio sanitario nazionale e tuteli la libertà di scelta terapeutica da parte dei professionisti del SSN».

L'art. 48 della legge in esame reca, a sua volta, disposizioni in materia di parità di accesso ai servizi, stabilendo, in sintesi, il riconoscimento ai cittadini di Stati dell'Unione europea del diritto di accedere alla fruizione dei servizi pubblici e privati in condizioni di parità di trattamento (comma 1); l'assunzione delle nozioni di discriminazione diretta e indiretta previste da alcune direttive europee (comma 2); l'applicabilità dei diritti generati dalla legislazione regionale in materia di accesso a servizi, azioni ed interventi a persone, famiglie e forme di convivenza di cui all'art. 4 d.P.R. n. 223/1989 (comma 3); l'impegno della Regione, con Enti locali, parti sociali e terzo settore, a promuovere azioni positive per il superamento di condizioni di svantaggio derivanti da pratiche discriminatorie.

Conformemente alla deliberazione assunta dal Consiglio dei ministri, nella riunione del 19 febbraio 2010, la legge indicata in epigrafe, con riguardo alle disposizioni citate, viene impugnata per i seguenti

M O T I V I

*I — Quanto all'art. 35 della Lr. 24/2009: Violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione e, in subordine, dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e delle disposizioni fondamentali in materia di uso dei farmaci, in generale e nell'ambito del Servizio sanitario nazionale.*

1. — La disposizione contenuta nell'art. 35 della l.r. 24/2009, con la quale è stato introdotto il citato comma 3-bis nell'art. 36 della l.r. 20/2006, nello stabilire il potere della Regione di prevedere, in sede di aggiornamento del prontuario terapeutico regionale, l'uso di farmaci «anche al di fuori delle indicazioni registrate nell'autorizzazione all'immissione in commercio», nei casi ivi previsti, reca, in sostanza, la possibilità di utilizzare, nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, un medicinale per indicazioni terapeutiche diverse da quelle prescritte dall'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) all'atto del rilascio dell'autorizzazione.

Così disponendo, la norma eccede, innanzitutto, dalla competenza legislativa regionale, incidendo sui livelli essenziali di assistenza e perciò violando l'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.

Come già affermato da codesta Corte, «l'erogazione di farmaci rientra nei livelli essenziali di assistenza (L.E.A.) il cui godimento è assicurato a tutti in condizioni di eguaglianza sul territorio nazionale ... affinché non si verifichi che in parti di esso gli utenti debbano, in ipotesi, assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato» ed attiene, pertanto, ad un ambito di esclusiva competenza statale (sentt. 271 del 2008 e 44 del 2010).



Tali considerazioni valgono, a maggior ragione, per quanto riguarda l'uso dei farmaci nell'ambito del SSN, in quanto lo stesso costituisce il presupposto per la loro erogazione a carico dello stesso: del resto la disposizione della legge regionale censurata mira in modo evidente ad estendere l'uso di farmaci, al di là delle indicazioni terapeutiche autorizzate, al precipuo fine di controllare la spesa sanitaria.

2. — Tale uso è, peraltro, regolato da diverse disposizioni di legge statale.

Al riguardo dev'essere, in primo luogo, richiamato, l'art. 6 del d.lgs. 24 aprile 2006, n. 219, a mente del quale (comma 1) «Nessun medicinale può essere immesso in commercio sul territorio nazionale senza aver ottenuto un'autorizzazione dell'AIFA o un'autorizzazione comunitaria a norma del regolamento (CE) n. 726/2004 in combinato disposto con il regolamento (CE) n. 1394/2007». Il comma 2 della disposizione in questione stabilisce, inoltre, che l'autorizzazione in questione è ulteriormente necessaria per ogni ulteriore dosaggio, forma farmaceutica, via di somministrazione e presentazione, nonché per le variazioni ed estensioni, relativi al predetto medicinale.

Con riferimento all'uso dei medicinali nell'ambito del SSN, l'art. 1, comma 4, del d.l. 21 ottobre 1996, n. 536, conv. dalla legge 23 dicembre 1996, n. 648, dispone, a sua volta che «Qualora non esista valida alternativa terapeutica, sono erogabili a totale carico del Servizio sanitario nazionale ... i medicinali innovativi la cui commercializzazione è autorizzata in altri Stati ma non sul territorio nazionale, i medicinali non ancora autorizzati ma sottoposti a sperimentazione clinica e i medicinali da impiegare per un'indicazione terapeutica diversa da quella autorizzata, inseriti in apposito elenco predisposto e periodicamente aggiornato dalla Commissione unica del farmaco conformemente alle procedure ed ai criteri adottati dalla stessa» (sottolineatura aggiunta - N.d.E.).

In deroga a tale principio, l'articolo 3, comma 2, del d.l. 17 febbraio 1998, n. 3, conv. con modif. dalla legge 8 aprile 1998, n. 4, riconosce al medico, in singoli casi, la possibilità, sotto la propria diretta responsabilità e previa informazione del paziente e acquisizione del consenso dello stesso, di «impiegare un medicinale prodotto industrialmente per un'indicazione o una via di somministrazione o una modalità di somministrazione o di utilizzazione diversa da quella autorizzata ... qualora il medico stesso ritenga, in base a dati documentabili, che il paziente non possa essere utilmente trattato con medicinali per i quali sia già approvata quella indicazione terapeutica o quella via o modalità di somministrazione e purché tale impiego sia noto e conforme a lavori apparsi su pubblicazioni scientifiche accreditate in campo internazionale»; tuttavia, secondo quanto precisato dall'articolo citato, al comma 4, in nessun caso il ricorso a tale facoltà «può costituire riconoscimento del diritto del paziente alla erogazione dei medicinali a carico del Servizio sanitario nazionale, al di fuori dell'ipotesi disciplinata dall'articolo 1, comma 4, del decreto-legge 21 ottobre 1996, n. 536».

Tale prescrizione è stata, poi, ribadita dall'art. 1, comma 736, lett. z), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, secondo cui la disposizione di cui all'art. 3, comma 2, cit. «non è applicabile al ricorso a terapie farmacologiche a carico del Servizio sanitario nazionale, che, nell'ambito dei presidi ospedalieri o di altre strutture e interventi sanitari, assuma carattere diffuso e sistematico e si configuri, al di fuori delle condizioni di autorizzazione all'immissione in commercio, quale alternativa terapeutica rivolta a pazienti portatori di patologie per le quali risultino autorizzati farmaci recanti specifica indicazione al trattamento. Il ricorso a tali terapie è consentito solo nell'ambito delle sperimentazioni cliniche dei medicinali di cui al decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 211, e successive modificazioni». Si noti, peraltro, che tale norma risulta emanata 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, ha espresso la propria condivisione», come si evince dall'apertura del citato art. 1, comma 796.

3. — Nel prevedere la possibilità della Regione di estendere l'uso di farmaci nell'ambito del SSN, anche al di fuori delle indicazioni registrate nell'AIC, peraltro per finalità e con modalità che, come subito si vedrà, travalicano quelle previste dalle citate disposizioni di legge statale, la norma censurata della l.r. emiliana impatta, dunque, negativamente sui LEA, determinando una evidente disparità di trattamento tra gli assistiti soggetti alle sue disposizioni ed il resto dei fruitori del SSN su scala nazionale, consentendo un evidente decremento del regime di assistenza sanitaria riconosciuto, consistente nell'impiego improprio di medicinali, e invadendo apertamente la competenza statale nella materia disciplinata dall'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.

4. — In via subordinata, nell'ipotesi in cui si ritenesse che la norma in esame possa considerarsi emanata nell'esercizio della competenza legislativa concorrente della Regione in materia di tutela della salute, la stessa disposizione sarebbe comunque illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto incidente sulla determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato e assunta in contrasto con le norme della legislazione statale, sopra citate, che tali principi disciplinano.



Qualora, infatti, si ritenesse praticabile l'ipotesi in questione, l'attinenza della materia relativa all'uso dei farmaci all'alveo dei principi fondamentali non potrebbe essere messa in discussione, anche alla luce dei principi affermati dalla giurisprudenza di codesta Corte fin dalla sentenza n. 282 del 2002, venendo in gioco anche in questa fattispecie «l'appropriatezza» (alla quale, del resto, alludono le stesse finalità dell'art. 36 della l.r. 20/2006, al cui perseguimento è informato il comma 3-bis introdotto dalla norma censurata) della pratica terapeutica consistente nell'uso e nella prescrizione del farmaco per scopi che eccedono quelli contenuti nelle indicazioni approvate, sotto il profilo della sua efficacia e dei suoi eventuali effetti dannosi; appropriatezza con riguardo alla quale, come rilevato nella predetta sentenza, spetterebbe senz'altro al legislatore statale stabilire e applicare i relativi criteri di determinazione, sotto il profilo dei principi generali che regolano l'attività terapeutica.

Le norme-principio della legislazione statale sopra menzionate, peraltro, disciplinano le modalità e le procedure per l'uso dei farmaci, anche in deroga alle indicazioni approvate, informandosi puntualmente al criterio enunciato dalla giurisprudenza di codesta Corte (v. sent. 185/1998 e la stessa sent. n. 282 cit.), secondo cui la appropriatezza delle pratiche terapeutiche «non potrebbe nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica dello stesso legislatore, bensì dovrebbe prevedere l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi — di norma nazionali o sovranazionali — a ciò deputati, dato l'«essenziale rilievo» che, a questi fini, rivestono «gli organi tecnico-scientifici» (sottolineatura aggiunta – N.d.E.).

Per tale ragione, nell'assoggettare, come si è visto, in linea generale, le variazioni delle indicazioni terapeutiche dei farmaci a preventiva autorizzazione (art. 6, co. 2, d.lgs. 219/2006), il legislatore nazionale ammette l'erogazione di medicinali a carico del SSN (e, quindi, a maggior ragione il loro impiego) per un'indicazione terapeutica diversa da quella autorizzata, solo qualora non esista una valida alternativa terapeutica e, comunque, previo inserimento degli stessi in apposito elenco predisposto e periodicamente aggiornato dalla Commissione unica del farmaco, conformemente alle procedure ed ai criteri adottati dalla stessa.

La disposizione regionale censurata, oltre ad intervenire nell'ambito normativo riservato alla legislazione statale concorrente, viola completamente i principi suddetti, poiché:

a) finalizza la possibilità di detto impiego alla mera appropriatezza delle prescrizioni farmaceutiche, nonché al rispetto del tetto percentuale della spesa farmaceutica ospedaliera e, più in generale, alla prospettiva di una significativa riduzione della spesa farmaceutica a carico del SSN, senza minimamente tenere conto del più stringente criterio della mancanza di valide alternative sul piano curativo, di cui all'art. 1, comma 4, d.l. n. 536/96;

b) oblitera completamente le competenze della Commissione unica nazionale — ora Commissione tecnico scientifica dell'AFA —, di tale Agenzia e dei corrispondenti organismi comunitari, nonché la procedura a seguito della quale, in base alla stessa norma nazionale, l'erogazione può avvenire, avocando la scelta dell'uso alternativo del farmaco alla stessa Regione, vale a dire ad un soggetto che, in base ai principi giurisprudenziali citati, è totalmente estraneo a tale scelta, con il mero avalimento della Commissione regionale del farmaco, la quale, in ogni caso, non dispone della competenza e della visione scientifica d'insieme che può essere riconosciuta ad organismi scientifici nazionali o internazionali.

Né può dirsi rispettosa dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale l'ulteriore condizione alla quale la norma regionale subordina l'uso del farmaco oltre le indicazioni dell'AIA, vale a dire «la libertà di scelta terapeutica da parte dei professionisti del SSN».

Invero, allorché la legge nazionale consente tale diverso impiego al medico, lo fa subordinando tale circostanza a numerose cautele, delle quali nella norma regionale non vi è traccia alcuna: l'uso deve avvenire in relazione a singoli casi, previa acquisizione del consenso informato del paziente, con riferimento a medicinali prodotti industrialmente, sancendo che la scelta debba avvenire in base a dati documentabili, che il paziente non possa essere utilmente trattato, con medicinali per quali sia già approvata quella indicazione terapeutica e che, comunque, l'impiego prescelto sia noto e conforme a lavori apparsi su pubblicazioni scientifiche accreditate in campo internazionale — v. art. 3, comma 2, del d.l. 17 febbraio 1998, n. 3; ovvero, ove si tratti di pratiche diffuse nell'ambito dei presidi ospedalieri o di altre strutture e interventi sanitari, e l'uso del farmaco sia alternativo, a quello di medicinali autorizzati, il ricorso a tali terapie è consentito solo nell'ambito delle sperimentazioni cliniche dei medicinali di cui al decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 211, ai sensi dell'art. 1, comma 736, lett. z), legge n. 296/2006.

E, in ogni caso, resta sempre escluso che il ricorso a tale facoltà possa risolversi nell'erogazione del farmaco a carico del SSN (art. 3, comma 2, e art. 1, comma 736, lett. z), cit.).

Ne consegue la palese illegittimità della norma censurata anche sotto il profilo della violazione dei principi generali della legislazione statale che regolano la materia.



II — Quanto all'art. 48 della l.r. 24/2009:

a) relativamente all'art. 48, comma 1: violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. 1), della Costituzione.

5. — Come si è osservato in premessa, l'art. 48 della legge regionale impugnata contiene articolate disposizioni in materia di parità di accesso ai servizi.

La disposizione si presta a numerose e diversificate censure di illegittimità costituzionale, con riferimento ai singoli commi di cui si compone.

In particolare, il comma 1 della norma stabilisce che la Regione «riconosce a tutti i cittadini di Stati appartenenti alla Unione europea il diritto di accedere alla fruizione dei servizi pubblici e privati in condizioni di parità di trattamento e senza discriminazioni, diretta o indiretta, di razza, sesso, lingua, orientamento sessuale, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali».

Nel prescrivere il diritto alla fruizione dei servizi privati, senza discriminazioni e in condizioni di parità, la norma stabilisce, evidentemente, il corrispondente obbligo per gli operatori economici privati di non rifiutare la loro prestazione.

Si tratta, in sostanza, di un'ipotesi di obbligo legale a contrarre — peraltro già previsto in via generale dal legislatore statale all'art. 187 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635 (recante «Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931, n. 773 delle leggi di pubblica sicurezza») — e, in tal modo, come già sottolineato per casi analoghi dalla giurisprudenza di codesta Corte, «introduce una disciplina incidente sull'autonomia negoziale dei privati e, quindi, su di una materia riservata, ex art. 117, comma secondo, lett. l), della Costituzione, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato» (sent. n. 253/2006).

b) relativamente all'art. 48, comma 2: violazione degli artt. 3, 117, secondo comma, lett. l), e 117, quinto comma, della Costituzione.

6. — Anche il comma 2 dell'articolo in esame, è illegittimo laddove prescrive che: «la Regione assume le nozioni di discriminazione diretta ed indiretta previste dalle direttive del Consiglio dell'Unione europea 2000/43/CE (Direttiva del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica), 2000/43/CE (Direttiva del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro) e Direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione).»

Così disponendo la Regione, recepisce dalla normativa comunitaria la nozione di discriminazione diretta ed indiretta; l'articolo 16, comma 1, della l. statale n. 11/05, tuttavia, consente alle regioni di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie, esclusivamente nelle materie di propria competenza.

La Regione, invece, recependo una direttiva in una materia che esula dalla sua competenza, si pone in contrasto con l'articolo 16 della l. n. 11/05 violando l'articolo 117, comma 5, della Costituzione.

Il concetto di discriminazione attiene, infatti, alla materia «ordinamento civile», di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. l) (che, dunque, risulta anch'esso violato), a cui lo Stato ha dato attuazione anche attraverso il d. lgs. n. 215/03 e con il d. lgs. n. 216/03, restringendo leggermente la nozione di discriminazione contenuta nelle direttive comunitarie succitate.

Il divieto di discriminazione e l'eguaglianza di tutti i cittadini senza distinzione di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali, trova il suo fondamento nell'articolo 3 della Costituzione. Anche quest'ultimo, laddove pone in capo alla Repubblica l'obbligo di rimuovere ogni ostacolo di ordine economico e sociale che limiti di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, non può che riferirsi allo Stato, unico garante su tutto il territorio nazionale di uniformità e parità di trattamento. Rimettere alle singole leggi regionali la possibilità di disciplinare in materia di discriminazione potrebbe comportare il rischio di avere diverse forme di tutela sull'intero territorio nazionale, con evidenti pregiudizi ed ingiustificate difformità normative.

c) relativamente all'art. 48, comma 3: violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. i) ed l), della Costituzione.

7. — Il comma 3 dell'art. 48 impugnato stabilisce che «I diritti generati dalla legislazione regionale nell'accesso ai servizi, alle azioni e agli interventi, si applicano alle singole persone, alle famiglie e alle forme di convivenza di cui all'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223 (Applicazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente).» .

Il richiamo alle «forme di convivenza» fa riferimento all'art. 4 del d.P.R. n. 223 del 1989, che, nel definire la «famiglia anagrafica», vi ricomprende anche l'«insieme di persone legate da vincoli affettivi» .

A detta definizione, tuttavia, la giurisprudenza attribuisce portata precettiva ai soli fini anagrafici: sia decisioni dei TAR (cfr., ad es., T.a.r. Veneto, Sentenza 27 agosto 2007, n. 2786) che del Consiglio di Stato hanno, infatti, più volte



stabilito che la nozione di famiglia anagrafica è ben distinta da quella c.d. di famiglia nucleare o civile, con la conseguenza che i due tipi di famiglia possono anche non coincidere. Tale distinzione concettuale tra famiglia nucleare e famiglia anagrafica è stata in particolare ribadita dal Consiglio di Stato, Sez. V, (sentenza 13 luglio 1994 n. 770), che ha evidenziato come mentre la famiglia anagrafica è istituto giuridico esclusivamente finalizzato alla raccolta sistematica dell'insieme delle posizioni relative alle persone che hanno fissato nel Comune la propria residenza (*cf.* art. 1 d.P.R. n. 223 del 1989 cit.), la nozione giuridica di famiglia nucleare, ossia componibile da genitori e da figli, risulta presupposta e tutelata nel nostro ordinamento interno dagli artt. 29, 30 e 31 Cost., dagli artt. 144 e 146 c.c. e dall'art. 570 c.p., e — sotto il profilo della necessaria conformazione dell'ordinamento medesimo alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute (lo *ius gentium* richiamato dall'art. 10, primo comma, Cost.) — anche dall'art. 12 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dall'art. 16 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, nonché dall'art. 10 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali reso a sua volta esecutivo nell'ordinamento italiano con L. 25 ottobre 1977 n. 881 (in riferimento alla nozione di famiglia *cf.* anche CdS, sez. V, sent. n. 6400/2007, e n. 2096/2006).

La Regione, invece, invocando il disposto dell'art. 4 del D.P.R. n. 223/89, vorrebbe estendere l'applicazione dei diritti generati dalla legislazione regionale nell'accesso ai servizi, alle azioni e agli interventi oltre che per le singole persone e per le famiglie anche alle altre forme di convivenza, richiamando artificiosamente il concetto di famiglia anagrafica; così disponendo, però, essa eccede dalla sua competenza, violando l'art. 117, comma 2, lett. i) ed l), della Costituzione, che stabiliscono la competenza esclusiva del legislatore statale nelle materie «cittadinanza, stato civile e anagrafi» e dell'«ordinamento civile».

Si rileva, inoltre che la giurisprudenza di codesta la Corte (sent. n. 253/06) ha riconosciuto la possibilità delle Regioni di prevedere misure di sostegno a favore di determinate categorie di persone nell'ambito delle materie riservate alla propria competenza legislativa.

La norma in esame, invece, riconoscendo indistintamente l'applicazione dei diritti generati dalla legislazione regionale nell'accesso ai servizi, alle azioni e agli interventi anche a forme di convivenza diverse dalla famiglia, eccede dalla competenza legislativa regionale, invadendo quella statale e violando le disposizioni costituzionali sopra richiamate.

d) relativamente all'art. 48, comma 4: illegittimità derivata dall'illegittimità dell'art. 48, comma 1, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione.

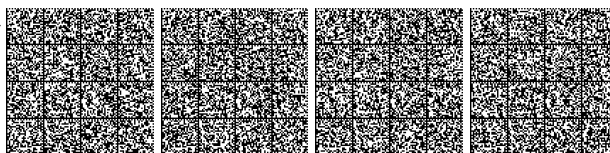
8. — Infine il comma 4 della disposizione censurata, nel prevedere la promozione di «azioni positive per il superamento di eventuali condizioni di svantaggio derivanti da pratiche discriminatorie», pur contenendo una norma programmatica priva di immediato rilievo costituzionale, è strettamente connesso al primo comma e segue di conseguenza l'interpretazione attribuita a quest'ultimo. Conseguentemente risulta costituzionalmente illegittimo per gli stessi motivi che affliggono tale disposizione.

*P.Q.M.*

*Sulla base degli esposti motivi, si chiede che, in accoglimento del presente ricorso, codesta ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate della legge regionale della Regione Emilia-Romagna 22 dicembre 2009, n. 24, recante «Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'articolo 40 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40, in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2010 e del bilancio pluriennale 2010-2012», pubblicata nel B.U.R. n. 22 del 24 dicembre 2009, ed in particolare degli artt. 35 e 48 della stessa.*

Roma, addì 22 febbraio 2010

*L'Avvocato dello Stato: Danilo DEL GAIZO*



## N. 30

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 marzo 2010*  
(della Regione Friuli-Venezia Giulia)

**Finanza regionale - Regione Friuli-Venezia Giulia - Attribuzione delle quote dei proventi erariali spettanti alla Regione - Sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 2009, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, primo periodo, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che limitava, per gli anni 2008 e 2009, l'ammontare annuo delle ritenute sui redditi da pensione percepiti dai soggetti passivi residenti nella Regione, ancorché riscosse fuori del territorio regionale, spettante alla Regione - Disposizione attuativa della sentenza - Previsione di un tavolo paritetico tra Ministero dell'economia e Regione Friuli-Venezia Giulia per determinare l'ammontare delle somme da riconoscere alla Regione, a decorrere dal 1° gennaio 2010, e corresponsione provvisoria di un acconto di 200 milioni di euro - Lamentata decorrenza dal 1° gennaio 2010 anziché dal 1° gennaio 2008 - Lamentata modifica di norme di attuazione dello statuto speciale con legge ordinaria - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria della Regione, violazione del regime delle fonti, violazione del giudicato costituzionale.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 21.
- Costituzione, art. 136; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48, 49 e 65; d.lgs. 31 luglio 2007, n. 137, art. 1, comma 4.

Ricorso della regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* dott. Renzo Tondo, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 216 dell'11 febbraio 2010 (doc. 1), rappresentata e difesa — come da procura a margine del presente atto — dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova, con domicilio eletto in Roma presso l'Ufficio di rappresentanza della Regione, in Piazza Colonna, 355;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 21, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 30 dicembre 2009, per violazione:

degli articoli 48 e 49 della legge cost. n. 1 del 1963;

dell'art. 1, comma 4, d. lgs. n. 137/2007;

dell'art. 65 della legge cost. n. 1 del 1963;

del giudicato costituzionale di cui alla sent. n. 74/2009 della Corte costituzionale (art. 136 della Costituzione e art. 30, legge n. 87/1953),

per i profili e nei modi di seguito illustrati.

## F A T T O

In base all'art. 48 dello Statuto speciale, la Regione Friuli-Venezia Giulia «ha una propria finanza, coordinata con quella dello Stato, in armonia con i principi della solidarietà nazionale, nei modi stabiliti dagli articoli seguenti». E di seguito l'art. 49 dello Statuto dispone che «spettano alla Regione le seguenti quote fisse delle sottoindicate entrate tributarie erariali riscosse nel territorio della Regione stessa: 1) sei decimi del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche».

Con d.lgs. 31 luglio 2007, n. 137, sono state emanate Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale, ai sensi dell'art. 65 dello Statuto speciale.

L'art. 1 d. lgs. n. 137/2007 definisce le Modalità di attribuzione delle quote dei proventi erariali spettanti alla regione. In particolare, per quanto interessa la presente controversia, il comma 4 stabilisce che, «a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria statale per l'anno 2008, nell'ambito delle disposizioni che ivi disciplinano la regolazione finanziaria tra lo Stato e la regione, fra le entrate regionali sono comprese, nella misura prevista dall'articolo 49, primo comma, n. 1), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante lo statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, le ritenute sui redditi da pensione, di cui all'articolo 49, comma 2, lettera a), del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, riferite ai soggetti passivi residenti nella medesima regione, ancorché riscosse fuori del territorio regionale».



Dunque, l'art. 1, comma 4, d.lgs. n. 137/2007 ha esteso la base imponibile della compartecipazione statutaria regionale ai proventi erariali, ricomprendendovi i redditi da pensione con decorrenza dall'entrata in vigore della legge finanziaria per il 2008.

Tale disposizione è stata assunta, come ricordava lo stesso comma 4 dell'art. 1 del citato decreto legislativo, «in attuazione dell'articolo 3, comma 7, del Protocollo d'intesa stipulato tra il Governo e la regione Friuli-Venezia Giulia in data 6 ottobre 2006» (doc. 2). Fondandosi sulla disposizione dell'art. 49, co. 1, n. 1 dello Statuto speciale, in base alla quale sono devoluti alla regione i sei decimi del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, riscossi nel territorio della regione stessa, si voleva porre fine alla anomalia per la quale le trattenute operate sulle pensioni non erano calcolate fra i proventi erariali di cui all'art. 49, co. 1, n. 1.

Tale disciplina è stata già presa in considerazione da codesta ecc.ma Corte costituzionale con la sentenza n. 74 del 2009.

La Regione Friuli-Venezia Giulia, infatti, aveva impugnato l'art. 2, co. 5, della l. n. 244/2007, la quale stabiliva che, «in sede di prima applicazione, i maggiori introiti a favore del bilancio della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'applicazione del comma 4 dell'art. 1 del decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 137, non possono superare, per gli anni 2008 e 2009, rispettivamente gli importi di 20 milioni di euro e di 30 milioni di euro».

In questo modo, la legge finanziaria sostanzialmente modificava la norma di attuazione, riducendo i benefici derivanti da essa e arrecando così una lesione alle prerogative costituzionali della Regione Friuli-Venezia Giulia, mediante una fonte che invece per vincolo costituzionale è tenuta al rispetto delle norme di attuazione.

Con la citata sentenza codesta Corte costituzionale ha accolto il ricorso, sancendo che la norma allora impugnata, ponendo un limite all'ammontare annuo statutariamente spettante alla Regione delle ritenute sui redditi da pensione, violava il combinato disposto degli artt. 48 e 49 dello Statuto e dell'art. 1, comma 4, del citato decreto legislativo di attuazione dello statuto. La disposizione impugnata veniva dunque annullata.

La Corte ha anche esteso la pronuncia di illegittimità costituzionale alle norme statali che avevano prorogato la limitazione al 2010 ed al 2011, utilizzando l'istituto dell'illegittimità consequenziale di cui all'art. 27, legge n. 87/1953.

A seguito della citata pronuncia lo Stato ha dettato, all'art. 2, comma 21, legge n. 191/2009 (finanziaria 2010), una apposita disposizione «attuativa». Testualmente, essa è così formulata:

«Per l'attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 13 marzo 2009, è istituito un tavolo paritetico tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la regione Friuli-Venezia Giulia al fine di determinare l'ammontare delle somme da riconoscere alla regione ai sensi dell'art. 1, comma 4, del decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 137, a decorrere dal 1° gennaio 2010. In attesa della predetta determinazione, è corrisposto alla regione Friuli-Venezia Giulia, nell'anno 2010 e per l'importo iscritto nel bilancio dello Stato a legislazione vigente, un acconto di 200 milioni di euro».

Senonché tale norma, in realtà, non dà affatto congrua attuazione alla sentenza di codesta ecc.ma Corte, e risulta lesiva — oltre che del giudicato costituzionale — dell'autonomia finanziaria della Regione sotto i seguenti profili e ragioni di

## D I R I T T O

### 1) *Violazione degli artt. 48, 49 e 65 dello Statuto e dell'art. 1, comma 4, d.lgs. n. 137/2007.*

Come sopra esposto, l'art. 2, comma 5, legge n. 244/2007, è stato dichiarato illegittimo da codesta Corte in quanto limitava, per gli anni 2008 e 2009, l'«ammontare annuo statutariamente spettante alla Regione delle ritenute sui redditi da pensione percepiti dai soggetti passivi residenti nella medesima Regione», mentre «il combinato disposto degli evocati parametri (artt. 48 e 49 dello statuto; art. 1, comma 4, del citato decreto legislativo di attuazione dello statuto)..., nell'ambito dei sei decimi del gettito dell'IRPEF, non pone alcun limite a detto ammontare».

L'effetto chiaro della pronuncia della Corte relativa alla legge n. 244/2007 era (ed è) l'obbligo per lo Stato di corrispondere alla Regione l'intera somma spettante ai sensi dell'art. 1, comma 4, d.lgs. n. 137/2007, cioè i sei decimi delle imposte sui redditi da pensione percepiti dai soggetti passivi residenti nella regione negli anni 2008 e 2009. Invece, la norma impugnata prevede il riconoscimento delle spettanze regionali solo «a decorrere dal 1° gennaio 2010».

Sembra evidente che tale norma viola gli artt. 48 e 49 Statuto e l'art. 1, co. 4, d.lgs. n. 137/2007, che disciplinano l'autonomia finanziaria regionale, nonché l'art. 65 Statuto, là dove fa decorrere dal 1° gennaio 2010 — invece che dal



1° gennaio 2008 – il periodo per il quale il tavolo paritetico da essa previsto deve determinare l'ammontare delle somme che sono dovute alla Regione Friuli-Venezia Giulia ai sensi dell'art. 1, comma 4, d.lgs. 137/2007 e in attuazione della sent. 74/2009 della Corte costituzionale.

La violazione delle disposizioni statutarie e di attuazione risulta dal contrasto tra il *dies a quo* indicato nell'art. 2, comma 21, per il riconoscimento delle spettanze regionali («a decorrere dal 1° gennaio 2010») ed il *dies a quo* fissato nell'art. 1, comma 4, d.lgs. n. 137/2007 («a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria statale per l'anno 2008»).

Una volta accertato che risulta violata la norma di attuazione, ne consegue automaticamente l'illegittimità costituzionale della disposizione di legge ordinaria violatrice: non ci sono dubbi, infatti, sull'idoneità delle norme di attuazione ad essere utilizzate come parametro del giudizio di costituzionalità (v., ad es., le sentt. 263/2005 e 287/2005 nonché, da ultimo, la sentenza n. 334 del 2009).

Negli stessi termini, e contemporaneamente, la norma impugnata viola l'art. 65 dello Statuto, che affida ad una particolare fonte (i decreti legislativi di attuazione dello Statuto) il compito di dettare le norme di attuazione dello Statuto speciale.

Come noto, tali fonti dispongono di una competenza separata e riservata e di forza prevalente rispetto alla legge ordinaria, che non può alterare la disciplina da esse stabilita. Questo principio è pacifico ed è stato più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale.

Così, ad esempio, nella sent. n. 51/2006 si precisa che «le norme di attuazione degli statuti speciali possiedono un sicuro ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle Regioni ad autonomia speciale e non possono essere modificate che mediante atti adottati con il procedimento appositamente previsto negli statuti, prevalendo in tal modo sugli atti legislativi ordinari (secondo quanto ha più volte affermato questa Corte)» (punto 5 del Diritto). Nello stesso senso si possono poi vedere altresì le sentenze n. 249/2005, n. 406 e n. 341 del 2001, n. 520/2000, n. 213 e n. 137 del 1998, n. 237 del 1983 e n. 180 del 1980, oltre a quelle già ricordate sopra.

Per le medesime ragioni, l'art. 2, co. 21, legge n. 191/2009 viola gli artt. 48, 49 e 65 dello Statuto e l'art. 1, co. 4, d.lgs. n. 137/2007 anche là dove, attraverso l'espressione «in attesa della predetta determinazione», imputa l'acconto di 200 milioni di euro ad anticipazione delle somme dovute a decorrere dal 1° gennaio 2010, anziché imputarlo alle somme dovute a partire dal 1° gennaio 2008.

È da aggiungere che tale metodo basato su un «acconto» e sul successivo saldo può essere accettato solo in via transitoria ed in relazione alla specifica vicenda dell'attuazione della sent. 74/2009 di codesta Corte, come risulta dall'art. 2, comma 21, l. 191/2009, e che dunque esso sarebbe costituzionalmente illegittimo ove dovesse essere inteso come metodo «a regime».

Di per sé, infatti, dall'art. 49 dello Statuto e dall'art. 1, comma 4, d.lgs. 137/2007 risulta che alla Regione «spettano» i sei decimi delle imposte sui redditi da pensione e l'art. 1, commi 1 e 3, d.lgs. 137/2007 regola le modalità di attribuzione delle quote dei proventi erariali spettanti alla Regione ai sensi dell'art. 49 Statuto, senza contemplare un acconto, per cui l'introduzione di un meccanismo «a regime» che contemplasse il versamento di un acconto, seguilo da un saldo, contrasterebbe con lo Statuto e con le norme di attuazione.

## 2) Violazione del giudicato costituzionale

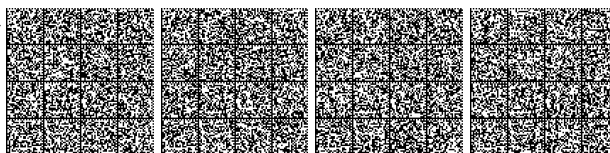
Nel punto precedente si sono illustrate le ragioni per le quali l'art. 2, co. 21, legge n. 191/2009 viola direttamente gli artt. 48, 49 e 65 dello Statuto e l'art. 1, co. 4, d.lgs. 137/2007.

La norma impugnata, però, contrasta anche frontalmente con il giudicato costituzionale di cui alla sent. 74/2009 e, tramite tale violazione, lede l'autonomia finanziaria regionale.

Dalla sent. 74/2009 si evince chiaramente che: a) l'art. 1, co. 4, d.lgs. 137/2007 integra l'art. 49 Statuto e, perciò, è idoneo a fungere da parametro di valutazione delle leggi ordinarie, che non possono violarlo; b) il combinato disposto dell'art. 49 Statuto e dell'art. 1, co. 4, d.lgs. 137/2007 non pone limiti all'ammontare dei sei decimi delle imposte sui redditi da pensione spettante alla Regione; c) tali proventi spettano alla Regione a partire dal 2008.

La norma impugnata, disconoscendo il credito regionale relativo al 2008 e al 2009, viola palesemente la sent. 74/2009 e, con ciò, l'art. 136 Cost. e l'art. 30, legge n. 87/1953, che regolano l'efficacia delle sentenze della Corte costituzionale (per un caso in cui la Corte ha dichiarato illegittima una legge statale per violazione dell'art. 136 Cost., in un giudizio in via principale, v. la sent. 545/1990).

Tale illegittimità si traduce in lesione dell'autonomia finanziaria regionale, come disciplinata dall'art. 49 Statuto e dall'art. 1, co. 4, d.lgs. 137/2007, dato che il contrasto con il *dictum* della Corte costituzionale porta alla sottrazione di proventi che le norme appena citate assegnano alla Regione.



P. Q. M.

*Voglia codesta Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 21, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010), sotto i profili e per i motivi sopra esposti.*

Padova, addì 22 febbraio 2010

Prof. avv.: Giandomenico FALCON

10C0245

N. 31

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 marzo 2010  
(della Regione Toscana)*

**Finanza regionale - Enti locali - Prevista riduzione del contributo ordinario base spettante agli enti locali a valere sul fondo di cui all'art. 34, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 504/1992 - Obbligo per i comuni di sopprimere il Difensore civico - Lamentata imposizione, con disciplina di dettaglio, di un obbligo preciso e puntuale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata lesione delle prerogative regionali e degli enti locali nella materia residuale dell'organizzazione e funzionamento degli enti locali.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 186, lett. a).
- Costituzione, artt. 114, 117, commi secondo, terzo, quarto e sesto, e 119.

**Finanza regionale - Enti locali - Prevista riduzione del contributo ordinario base spettante agli enti locali a valere sul fondo di cui all'art. 34, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 504/1992 - Obbligo per i comuni di sopprimere i consorzi di funzioni, con conseguente successione ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici ed a ogni altro effetto - Lamentata imposizione, con disciplina di dettaglio, di un obbligo preciso e puntuale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata lesione delle prerogative regionali e degli enti locali nella materia residuale dell'organizzazione e funzionamento degli enti locali.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 186, lett. e).
- Costituzione, artt. 114, 117, commi secondo, terzo, quarto e sesto, e 119.

**Edilizia e urbanistica - Immobili militari che siano oggetto di appositi accordi di programma di valorizzazione con i Comuni nel cui ambito sono ubicati - Previsione che la delibera del consiglio comunale di approvazione del protocollo d'intesa e dell'accordo di programma costituisca autorizzazione alle varianti allo strumento urbanistico generale, per le quali si prescinde dalla verifica di conformità agli atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle province e delle regioni, salva l'ipotesi in cui la variante comporti variazioni volumetriche superiori al 30% dei volumi esistenti - Lamentata introduzione di normativa dettagliata che non lascia spazi d'intervento al legislatore regionale, contrasto con la legislazione regionale che impone la valutazione di conformità con la pianificazione sovraordinata - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del governo del territorio.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 191.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1.

**Ambiente - Risorse assegnate per interventi di risanamento ambientale di cui alla delibera CIPE del 6 novembre 2009 - Destinazione ai piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico individuate dal Ministero dell'ambiente, sentiti le autorità di bacino e il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri - Lamentata esclusione della Regione dal procedimento di individuazione delle situazioni di criticità idrogeologica presenti nel proprio territorio - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del governo del territorio, violazione del principio di leale collaborazione e del principio di sussidiarietà.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 240.
- Costituzione, artt. 114, 117, comma terzo, e 118, primo comma.



Ricorso della Regione Toscana, in persona del Presidente *pro tempore*, autorizzato con delibera della Giunta Regionale n. 197 del 23 febbraio 2010, rappresentato e difeso, come da mandato in calce al presente atto, dall'Avv. Lucia Bora dell'Avvocatura regionale ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'Avv. Giovanni P. Mosca in Roma, Corso d'Italia, 102, contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 186, lett. a) ed e), comma 191, nonché comma 240 della legge 23 dicembre 2009 n. 191 (legge finanziaria 2010), per contrasto con gli artt. 114, 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché per violazione del principio di leale collaborazione.

Sulla *Gazzetta Ufficiale*, serie generale n. 302, S.O. n. 243 del 30 dicembre 2009 è stata pubblicata la legge n. 191/2009, recante Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010).

Il comma 186, lett. a) dell'art. 2 prevede — in relazione alla riduzione del contributo ordinario base spettante agli enti locali a valere sul fondo di cui all'art. 34, comma 1, lett. a) d.lgs. n. 504/1992, riduzione disposta ai sensi del precedente comma 183 dello stesso art. 2 — la soppressione da parte dei comuni del difensore civico.

Il comma 186, lett. e) dell'art. 2 prevede — sempre in relazione alla sopra richiamata riduzione del contributo ordinario — l'obbligo per i Comuni di sopprimere i consorzi di funzioni, con conseguente successione ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici ed a ogni altro effetto.

Il comma 191 dell'art. 2, prevede per gli immobili militari — così come individuati dal Ministero della difesa ai fini della valorizzazione ed alienazione degli stessi con lo scopo di costituire un fondo di investimento immobiliare (*cf.* comma 189) — i quali siano oggetto di appositi accordi di programma di valorizzazione con i Comuni nel cui ambito sono ubicati (*cf.* comma 190), che la delibera del consiglio comunale di approvazione del protocollo d'intesa e dell'accordo di programma costituisca autorizzazione alle varianti allo strumento urbanistico generale, per le quali si prescinde dalla verifica di conformità agli atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle province e delle regioni, salva l'ipotesi in cui la variante comporti variazioni volumetriche superiori al 30% dei volumi esistenti.

Infine, il comma 240 dell'art. 2, stabilisce che le risorse assegnate per interventi di risanamento ambientale di cui alla delibera del CIPE del 6 novembre 2009 siano destinati ai piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico: secondo quanto disposto dalla norma in esame, dette situazioni sono individuate dalla direzione generale competente del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le autorità di bacino di cui all'art. 63 d.lgs. n. 152/06 e ss.mm., nonché sentito il Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio.

Le suddette norme sono incostituzionali per i seguenti motivi di

#### D I R I T T O

1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 186, lett. a) ed e), legge n. 191/2009 nella parte in cui si impone ai comuni la soppressione della figura del difensore civico e dei consorzi di funzioni tra enti locali; per violazione degli articoli 114, 117, secondo, terzo, quarto, sesto comma e 119 Cost.*

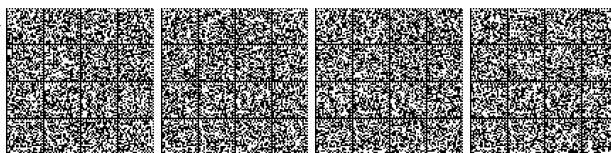
La norma in esame si inserisce in un gruppo di norme della legge finanziaria che dichiarano di perseguire finalità di coordinamento per il contenimento della spesa pubblica degli enti locali. In particolare, con il comma 183 è innanzitutto stabilita la riduzione del contributo ordinario spettante a detti enti, ai sensi dell'art. 34, comma 1, lett. a) d.lgs. n. 504/1992.

A tal fine, tra le altre cose, è previsto l'obbligo per i Comuni di sopprimere la figura del Difensore civico, nonché i consorzi di funzioni tra gli enti locali (art. 2, comma 186, lett. a) ed e).

Tali ultime disposizioni incidono in maniera lesiva sulle prerogative sia regionali che degli enti locali in materia di organizzazione e funzionamento degli stessi enti locali.

La Corte costituzionale a riguardo ha già avuto modo di chiarire che l'art. 117, comma 2, lett. p) Cost., nella parte in cui assegna alla competenza esclusiva statale la materia relativa a «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» deve essere letto in maniera tassativa, rientrando la restante disciplina nella competenza residuale delle Regioni (in tal senso: Corte cost. sent. n. 237/09; sent. n. 244/2005; 456/2005 ed infine la recente sentenza n. 27/2010).

Le norme in esame, invece, non disciplinano né le funzioni fondamentali né gli organi di governo dei comuni.



Con riguardo all'art. 2, comma 186 lett. *a*), si rileva, infatti, che il difensore civico non rientra tra gli organi dell'ente, tali essendo quelli elettivi di governo non burocratici, cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale, di cui assumono la responsabilità. In tale categoria non è stato ricompreso il difensore civico regionale, al quale la Corte costituzionale ha riconosciuto la titolarità di funzioni, non politiche, di tutela della legalità e della regolarità amministrativa (sentenze nn. 167/2005; 313/2003) e tale ragionamento vale anche per i difensori civici degli enti locali.

Perciò lo Stato non è legittimato ad intervenire con una norma come quella impugnata, imponendo la soppressione di una figura la cui disciplina è rimessa alla potestà statutaria e regolamentare degli enti locali (combinato disposto dell'art. 117, comma 2 lett. *p*) e comma 6 Cost.), con conseguente violazione dell'autonomia di detti enti sancita dall'art. 114 Cost.: tale violazione può essere legittimamente prospettata dalla Regione, come chiarito dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 196 del 2004 e n. 417 del 2005.

In ogni caso la norma in esame lede anche la potestà legislativa regionale di tipo residuale in materia di organizzazione dell'esercizio delle funzioni.

Lo Statuto della Regione Toscana, all'art. 56, ha infatti stabilito che «la legge promuove l'istituzione della rete di difesa civica locale»; tale aspetto è stato disciplinato con l'art. 19 della legge regionale n. 19 del 2009. L'art. 20 della stessa legge regionale, poi, ha anche istituito la conferenza permanente dei difensori civici locali per l'esame congiunto delle problematiche di interesse comune e la promozione di iniziative volte allo sviluppo e al miglioramento della difesa civica.

Perciò la legge toscana istitutiva del Difensore civico ha disciplinato i rapporti di collaborazione con i difensori civici locali, per un più efficace esercizio delle competenze ai medesimi attribuite dal legislatore regionale; tale disciplina, legittimamente emanata nell'esercizio delle attribuzioni regionali, verrebbe vanificata dalla norma oggetto di impugnativa.

Perciò l'art. 2 comma 186 lett. *a*) della legge n. 191 del 2009 viola l'art. 114 e l'art. 117, commi 2, 4 e 6 della Costituzione.

L'art. 2 comma 186 lett. *e*) è anch'esso incostituzionale perché, nella parte in cui prevede la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, lede l'autonomia statutaria e regolamentare dei comuni: l'art. 117 sesto comma Cost. dispone infatti che gli enti locali hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e allo svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Conseguentemente la disposizione impugnata non rispetta l'autonomia di detti enti sancita dal citato art. 117 sesto comma, nonché dall'art. 114 Cost.: tale violazione, come sopra già rilevato, può essere legittimamente prospettata dalla Regione, come chiarito dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 196 del 2004 e n. 417 del 2005.

Inoltre la disposizione lede, direttamente, la potestà legislativa residuale delle Regioni.

In particolare, la Corte costituzionale con la già citata sentenza n. 237/09, con riferimento alle comunità montane — identificate quali unioni di comuni montani e/o enti autonomi proiezioni dei comuni che ad esse fanno capo — ha affermato che «La giurisprudenza costituzionale ha anche avuto modo di precisare (sentenza n. 229 del 2001), pronunciandosi su una ipotesi di soppressione di alcune comunità montane, che queste ultime “contribuiscono a comporre il sistema delle autonomie sub-regionali, pur senza assurgere a enti costituzionalmente o statutariamente necessari” e che esse non sono enti necessari sulla base di norme costituzionali, sicché rientra nella potestà legislativa delle Regioni disporre anche eventualmente la soppressione».

Tali principi possono evidentemente essere invocati anche con riferimento al comma 186 lett. *e*) in ordine alla prevista soppressione di consorzi tra enti locali, ove la norma sia interpretata nel senso della sua applicabilità anche ai consorzi obbligatori costituiti in base alle previsioni della legge regionale.

È quindi evidente che prevedere un obbligo puntuale per i Comuni in ordine alla soppressione dei consorzi di funzioni si traduce in un inammissibile intervento dello Stato nell'ambito della disciplina dell'organizzazione locale, ben oltre i limiti previsti dalla Costituzione: infatti, la scelta di esercizio delle funzioni degli enti locali attraverso la forma del consorzio non rientra né nella disciplina dell'organizzazione degli enti di cui all'art. 117 comma 2 lett. *g*), in quanto detta disposizione si riferisce esclusivamente alla organizzazione degli enti nazionali, né nella disciplina, pure riservata in via esclusiva allo Stato, relativa agli «organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane», di cui all'art. 117, comma 2, lett. *p*) Cost.

Come visto, detta ultima norma deve essere interpretata in maniera restrittiva e, come non poteva essere riferita alle Comunità montane, così a maggior ragione non può essere invocata in ordine alla scelta in merito alla costituzione e/o alla soppressione dei consorzi tra enti locali. Ciò trova conferma nella più recente giurisprudenza costituzionale,



secondo la quale la disciplina delle forme associative tra enti locali rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost. (cfr. le già citate sentenze n. 27/2010; 237/2009; sent. n. 244/2005; 456/2005), ed anche nella giurisprudenza precedente, perché già con la pronuncia n. 343/1991, la Regione è stata individuata come «il centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali», necessario a fronte di un tessuto organizzativo degli enti locali così diversificato da richiedere un incisivo ruolo di coordinamento delle Regioni, nelle materie di loro spettanza, anche per quanto attiene all'organizzazione delle funzioni e all'individuazione, quindi, del livello ottimale di esercizio.

Inoltre il comma in esame contiene anche una puntuale disciplina degli effetti della disposta soppressione dei consorzi, illegittima, perché non lascia alcuno spazio al legislatore regionale, come ha rilevato la Corte costituzionale nella sentenza n. 237 del 2009 in relazione ad analoga norma. È infatti affermato: «Quest'ultimo, però, contiene una disciplina di dettaglio ed auto-applicativa che non può essere ricondotta all'alveo dei principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto non lascia alle Regioni alcuno spazio di autonoma scelta e dispone, in via principale, direttamente la conseguenza, anche molto incisiva, della soppressione delle comunità che si trovino nelle specifiche e puntuali condizioni ivi previste»: tale principio vale anche per la norma impugnata che contiene, come rilevato, un'analitica e dettagliata disciplina degli effetti della prevista soppressione dei consorzi.

Né possono invocarsi, a sostegno della legittimità dell'intervento legislativo statale in esame, la competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, comma 3 e dell'art. 119 Cost. in funzione dell'obiettivo di riduzione della spesa pubblica corrente.

A tal proposito, la Corte costituzionale, con la citata sentenza n. 237/09 ha chiarito che, se pure il legislatore statale può intervenire, anche in materie riservate in via esclusiva alle Regioni, in funzione dell'obiettivo di riduzione della spesa corrente, l'intervento non deve incidere in modo particolare sull'autonomia delle Regioni, e deve limitarsi a fornire al legislatore regionale alcuni «indicatori» che si presentano non vincolanti, né dettagliati, né auto-applicativi, i quali devono essere tesi soltanto a dare un orientamento di massima alle modalità con le quali deve essere attuato l'eventuale riordino degli enti sub-regionali. Detto principio è stato ulteriormente confermato con la recente sentenza della Corte costituzionale n. 27/2010, già citata.

Al contrario, la disposizione in esame, imponendo un obbligo preciso e puntuale di soppressione dei consorzi, interviene con una disciplina di estremo dettaglio, vincolante e per ciò stesso lesiva delle prerogative regionali, costituzionalmente garantite, in ordine alla potestà di disciplinare l'esercizio in forma associata delle funzioni degli enti locali.

Preme infine evidenziare che l'illegittimità costituzionale della norma in esame permane anche alla luce dell'art. 1, comma 2, d.l. n. 2/2010 ai sensi del quale «Le disposizioni di cui ai commi 184, 185 e 186 dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni, si applicano a decorrere dal 2011 ai singoli enti per i quali ha luogo il rinnovo del rispettivo consiglio, con efficacia dalla data del medesimo rinnovo». La norma infatti ha solo l'effetto di posticipare la produzione degli effetti della norma in esame, che tuttavia risulta confermata dal punto di vista materiale e contenutistico.

Per gli esposti motivi l'art. 2, comma 186, lett. e) è incostituzionale per violazione degli artt. 114, 117, commi 2, 3, 4 e 6 cost. e 119 della Costituzione.

2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 191, legge n. 191/2009 nella parte in cui, dispone che la delibera del consiglio comunale di approvazione del protocollo d'intesa corredato dello schema dell'accordo di programma relativo agli immobili militari da trasferire costituisce variante allo strumento urbanistico generale che prescinde dalla verifica di conformità con la pianificazione sovraordinata; per violazione dell'art. 117, comma terzo Cost.*

La norma in esame stabilisce che «Ai sensi di quanto previsto dall'art. 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del protocollo d'intesa corredato dello schema dell'accordo di programma, di cui al comma 190, costituisce autorizzazione alle varianti allo strumento urbanistico generale, per le quali non occorre la verifica di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle province e delle regioni, salva l'ipotesi in cui la variante comporti variazioni volumetriche superiori al 30 per cento dei volumi esistenti. Per gli immobili oggetto degli accordi di programma di valorizzazione che sono assoggettati alla disciplina prevista dal codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, è acquisito il parere della competente soprintendenza del Ministero per i beni e le attività culturali, che si esprime entro trenta giorni».

Detta norma richiama espressamente e riproduce la disposizione contenuta all'art. 58, comma 2, d.l. n. 112/2008, già impugnata dalla Regione Toscana, la quale prevedeva in senso del tutto analogo che «l'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica; la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del piano delle alienazioni e valo-



rizzazioni costituisce variante allo strumento urbanistico generale. Tale variante, in quanto relativa a singoli immobili, non necessita di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle Province e delle Regioni».

In quella occasione, la Regione Toscana aveva censurato il suddetto art. 58, comma 2, in quanto lesivo delle competenze regionali in materia di governo del territorio, nella misura in cui consentiva che la variante, automaticamente apportata con l'approvazione del piano delle alienazioni da parte del consiglio comunale non necessitava di verifiche di conformità rispetto agli atti della pianificazione provinciale e regionale, in tal modo incidendo sulla legislazione regionale in materia di governo del territorio, la quale nel disciplinare il procedimento di adozione ed approvazione degli atti di pianificazione territoriale, ha stabilito la necessaria conformità urbanistica degli atti – piani e varianti – comunali, rispetto alle previsioni degli atti regionali indicati; ciò in violazione dell'art. 117 Cost.

La Corte costituzionale ha deciso in senso favorevole alle Regioni la suddetta questione di legittimità costituzionale, con sentenza n. 340/2009, affermando che «Ancorché nella *ratio* dell'art. 58 siano ravvisabili anche profili attinenti al coordinamento della finanza pubblica, in quanto finalizzato alle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio immobiliare degli enti, non c'è dubbio che, con riferimento al comma 2 qui censurato, assuma carattere prevalente la materia del governo del territorio, anch'essa rientrante nella competenza ripartita tra lo Stato e le Regioni, avuto riguardo all'effetto di variante allo strumento urbanistico generale, attribuito alla delibera che approva il piano di alienazione e valorizzazione.

Ai sensi dell'art. 117, terzo comma, ultimo periodo, Cost., in tali materie lo Stato ha soltanto il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio. La relazione tra normativa di principio e normativa di dettaglio va intesa nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi (*ex plurimis*: sentenze nn. 237 e 200 del 2009).

Orbene la norma in esame, stabilendo l'effetto di variante sopra indicato ed escludendo che la variante stessa debba essere sottoposta a verifiche di conformità, con l'eccezione dei casi previsti nell'ultima parte della disposizione (la quale pure contempla percentuali volumetriche e termini specifici), introduce una disciplina che non è finalizzata a prescrivere criteri ed obiettivi, ma si risolve in una normativa dettagliata che non lascia spazi d'intervento al legislatore regionale, ponendosi così in contrasto con menzionato parametro costituzionale (sentenza n. 401 del 2007).

Alla stregua di queste considerazioni deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 58, comma 2, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., restando assorbito ogni altro profilo».

Le su richiamate considerazioni possono essere evidentemente richiamate con riferimento all'analogia norma di cui all'art. 2, comma 191 in esame.

Anche il comma 191, infatti, prevede una specifica procedura per la vendita e la valorizzazione degli immobili militari, anche attraverso la sottoscrizione di appositi accordi di programma con i Comuni interessati. Nel caso si proceda tramite detti accordi di programma è poi previsto che — ai sensi e per gli affetti dell'art. 58, comma 2, d.l. n. 112/08, si ripete già dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza n. 340/09 — l'approvazione da parte del Comune interessato del protocollo di intesa e dell'allegato accordo di programma costituisce variante che prescinde dalla valutazione di conformità con la pianificazione sovraordinata di livello provinciale e regionale. Tale verifica di conformità è invece imposta dalla l.r. 1/2005, recante «Norme per il governo del territorio».

In tal modo quindi viene incisa la legislazione regionale in materia di governo del territorio, la quale disciplina il procedimento di adozione ed approvazione degli atti di pianificazione territoriale e che stabilisce la necessaria conformità urbanistica degli atti pianificazione comunali rispetto alle previsioni degli atti di programmazione e pianificazione provinciali e regionali, con conseguente violazione dell'art. 117, comma 3, Cost.

3) *Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 240, legge n. 191/2009 nella parte in cui dispone che l'individuazione delle situazioni a più elevato rischio idrogeologico da risanare attraverso le risorse di cui alla delibera del CIPE 2 novembre 2009, sono individuate dal Ministero dell'ambiente sentite le Autorità di bacino ed il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio; per violazione dell'art. 117, terzo comma nonché dell'art. 118, primo comma, Cost. e per contrasto con il principio di leale collaborazione ed il principio di sussidiarietà.*

La norma in esame prevede che «Le risorse assegnate per interventi di risanamento ambientale con delibera del CIPE del 6 novembre 2009, pari a 1.000 milioni di euro, a valere sulle disponibilità del Fondo infrastrutture e del Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale, di cui all'art. 18, comma 1, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e successive modificazioni, sono destinate



ai piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico individuate dalla direzione generale competente del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti le autorità di bacino di cui all'articolo 63 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, nonché all'articolo 1 del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 13, e il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri. Le risorse di cui al presente comma possono essere utilizzate anche tramite accordo di programma sottoscritto dalla regione interessata e dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare che definisce, altresì, la quota di cofinanziamento regionale a valere sull'assegnazione di risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate di cui all'art. 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni, che ciascun programma attuativo regionale destina a interventi di risanamento ambientale».

La Regione ricorrente contesta la prima parte della disposizione in esame, perché l'individuazione delle situazioni a più elevato rischio idrogeologico da rimuovere è effettuata dal Ministero dell'ambiente sentiti le Autorità di bacino e la Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri. È pertanto evidente che la Regione non è chiamata a svolgere alcun ruolo in merito alla individuazione delle situazioni di criticità da un punto di vista idrogeologico presenti nel proprio territorio ed alla conseguente ammissione ai contributi per il risanamento.

Ciò appare lesivo delle indubbie competenze delle Regioni in materia di governo del territorio, ai sensi dell'art. 117 comma 3, Cost. che sono senz'altro coinvolte dalla previsione in esame.

A riguardo si richiama la recente sentenza n. 232/2009, con cui la Corte costituzionale ha chiarito che le attività relative alla difesa del suolo, anche con specifico riguardo alla salvaguardia per i rischi derivanti dal dissesto idrogeologico, rientrano nell'ambito della materia della tutela dell'ambiente di competenza esclusiva statale.

Pur tuttavia la Corte costituzionale con la stessa sentenza ha precisato che «In relazione alla possibile influenza dell'attività in questione su attribuzioni regionali in materie di competenza concorrente o residuale, è bensì necessario un coinvolgimento delle Regioni», quanto meno nella forma dell'espressione del parere da parte delle Regioni di volta in volta interessate ovvero attraverso il parere della Conferenza unificata. In particolare la Corte ha chiarito che le competenze in materia di difesa del suolo da parte dello Stato «sono sicuramente tali da produrre effetti indiretti sulla materia del governo del territorio e dunque il loro esercizio richiede un cointeressamento delle Regioni che deve essere realizzato nella forma del parere della Conferenza unificata».

Ed ancora, sempre con la su citata sentenza la Corte ha ribadito «che anche se gli interventi in tema di difesa del suolo appartengono a pieno titolo alla materia della tutela dell'ambiente, le generali funzioni di programmazione e finanziamento che l'art. 58, comma 3, lettera a), assegna al Ministro dell'ambiente, sono tali da produrre effetti significativi sull'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di governo del territorio. Nella fattispecie, pertanto, il principio di leale collaborazione impone un coinvolgimento delle Regioni e la norma va dichiarata illegittima nella parte in cui non stabilisce che la programmazione ed il finanziamento degli interventi in difesa del suolo avvengano sentita la Conferenza unificata, analogamente a quanto disposto in precedenza – per le stesse funzioni – dall'art. 88, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998».

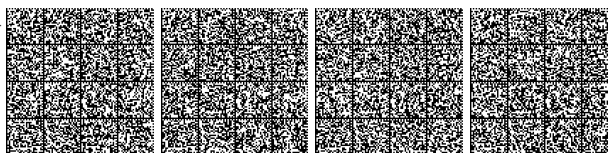
Infine, con specifico riferimento al risanamento delle situazioni di dissesto idrogeologico, la sentenza in esame ha ulteriormente precisato che «Quanto al principio di leale collaborazione, la sua salvaguardia è assicurata dalla necessità del parere della Conferenza unificata per l'esercizio delle funzioni di programmazione e finanziamento, quale risulta a seguito della declaratoria di parziale illegittimità della lettera a) dello stesso art. 58, comma 3. Infatti, il parere sarà richiesto anche in caso di programmazione e finanziamento riguardanti la prevenzione del rischio idrogeologico».

È evidente pertanto che, alla luce di tutto quanto sopra, la norma in esame è illegittima in quanto non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni — competenti in materia di governo del territorio, materia, come visto, senz'altro incisa dalle previsioni in esame — coinvolgimento invece necessario al fine della corretta indicazione delle priorità degli interventi proprio in virtù delle specifiche competenze regionali in merito alle caratteristiche del proprio territorio e allo stretto rapporto con gli enti locali.

Anche qualora si adducessero esigenze di sussidiarietà per la rilevanza degli interventi in parola ai fini della tutela della sicurezza e dell'incolumità dei cittadini, resterebbe pur sempre necessario garantire un meccanismo partecipativo delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze in materia di governo del territorio.

La norma invece limita la partecipazione esclusivamente al Dipartimento della protezione civile nazionale e alle Autorità di bacino di cui all'art. 63 del decreto legislativo n. 152 del 2006: queste ultime sono quelle dei bacini nazionali che, però, non sono state istituite e quindi i piani straordinari introdotti dalla norma qui contestata saranno adottati dal Ministero dell'ambiente sentita la Protezione civile nazionale.

Il dubbio di illegittimità costituzionale della norma non appare superato né superabile neppure alla luce della previsione pur contenuta nell'ultimo periodo (che non si contesta) dello stesso comma, secondo cui «Le risorse di cui al presente comma possono essere utilizzate anche tramite accordo di programma sottoscritto dalla regione interessata



e dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare che definisce, altresì, la quota di cofinanziamento regionale a valere sull'assegnazione di risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate di cui all'art. 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni, che ciascun programma attuativo regionale destina a interventi di risanamento ambientale».

In altri termini, la disposizione da ultimo citata delinea un ruolo della Regione in materia che può a tal fine sottoscrivere un apposito accordo di programma, esclusivamente a fronte dell'impegno finanziario della Regione stessa nell'intervento di risanamento. Detta disposizione a ben vedere conferma l'illegittimità costituzionale della prima parte contestata, in quanto consente alle Regioni di partecipare alla individuazione delle situazioni di dissesto idrogeologico da risanare, solo nel caso, in cui l'Amministrazione regionale proceda al cofinanziamento dell'intervento. Ciò ad esempio significa per le Regioni non avere alcun ruolo in ordine a quelle situazioni per le quali non si provveda tramite accordo di programma, ma per le quali la Regione abbia già provveduto a finanziare dei progetti di risanamento.

Il comma 240 dell'art. 2 è pertanto illegittimo per contrasto con gli artt. 117, comma 3 e 118, comma 1, della Costituzione, nonché per violazione del principio di leale collaborazione e del principio di sussidiarietà.

*P. Q. M.*

*Si conclude affinché l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittime le disposizioni qui impugnate dell'art. 2, commi 186, lett. a) ed e), 191 e 240, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, per i motivi indicati nel presente ricorso.*

*Si deposita la delibera della Giunta regionale Toscana di autorizzazione a stare in giudizio n. 197/2010.*

Firenze - Roma, addì 24 febbraio 2010

Avv.: Lucia BORA

10C0246

N. 32

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 marzo 2010  
(della Regione Liguria)*

**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 - Attribuzione della qualifica di «comuni montani» ai comuni in cui almeno il 75 per cento del territorio si trovi al di sopra dei 600 metri sopra il livello del mare - Lamentata soppressione del finanziamento statale alle comunità montane ridondante in lesione delle attribuzioni regionali, mancato coinvolgimento della Regione - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale delle comunità montane, esorbitanza dalla competenza statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, 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 di certezza del diritto, irragionevolezza, violazione del principio di leale collaborazione.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 187.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi terzo e quarto, e 119.

Ricorso della Regione Liguria, in persona del Presidente in carica Claudio Burlando, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 343 del 19 febbraio 2010, rappresentato e difeso per mandato a margine dagli avv.ti Barbara



Baroli, Gigliola Benghi ed Orlando Sivieri, con domicilio eletto in Roma, presso lo studio dell'avv. Sivieri, in Via Cosseria n. 5, 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)».

#### F A T T O

Sulla *G.U.* del 30 dicembre 2009, S.O. n. 302 è stata pubblicata la legge finanziaria per l'anno 2010.

All'interno dell'art. 2, rubricato: «Disposizioni diverse», il comma 187 contiene la previsione della cessazione del concorso statale al finanziamento delle comunità montane.

Così dispone, testualmente, la norma: «A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, lo Stato cessa di concorrere al finanziamento delle comunità montane previsto dall'art. 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 art. 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.».

Quadro ordinamentale relativo alle Comunità Montane.

Anteriormente all'entrata in vigore del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, la legislazione relativa alle comunità montane riconosceva alle stesse natura di «ente autonomo», quale proiezione dei comuni che ad esse fanno capo (art. 4 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102: «Nuove norme per lo sviluppo della montagna»).

La normativa successiva ha qualificato le comunità montane, dapprima, quali «unioni montane, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni delegate e per l'esercizio associato delle funzioni comunali.» (art. 28 della legge n. 142 del 1990, come modificato dall'art. 7, comma 1, della legge 3 agosto 1999, n. 265), e, successivamente, quali «unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani» (art. 27, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»).

Tale definizione pone in evidenza l'autonomia di tali enti (non solo dalle Regioni, ma anche) dai comuni, come dimostra, tra l'altro, l'espressa attribuzione agli stessi della potestà statutaria e regolamentare (art. 4, comma 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»).

Il citato art. 27, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000 demanda alla legge regionale la disciplina delle comunità montane con specifico riferimento: *a)* alle modalità di approvazione dello statuto; *b)* alle procedure di concertazione; *c)* alla disciplina dei piani zionali e dei programmi annuali; *d)* ai criteri di ripartizione tra le comunità montane dei finanziamenti regionali e di quelli dell'Unione europea; *e)* ai rapporti con gli altri enti operanti nel territorio.

L'esame delle funzioni delle comunità montane elencate al successivo art. 28 ben evidenzia la loro natura di enti creati «per la valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione dei comuni montani, «funzioni proprie», «funzioni conferite» e «funzioni comunali» (sentt. n. 229/2001 e n. 244/2005), per la miglior cura delle peculiari esigenze che il governo locale presenta nelle zone montane, ed in applicazione del principio costituzionale di adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative.

Questa Corte ha da tempo riconosciuto come la disciplina del funzionamento delle comunità montane, nonché quella relativa all'esercizio delle funzioni di loro competenza, appartenga alla competenza residuale delle regioni, ex art. 117, quarto comma, Cost., (sentenze n. 244 e n. 456 del 2005; n. 397 del 2006, n. 327/ 2009), pur nella consapevolezza della loro qualificazione come enti locali effettuata dal d.lgs. n. 267 del 2000.

Quanto agli aspetti finanziari, va qui ricordato come lo Stato abbia da sempre contribuito al finanziamento delle comunità montane, tanto a copertura delle spese di parte corrente, quanto a sostegno delle spese di investimento.

Queste ultime, d'altronde, realizzano il cuore della mission di tali enti, nati primariamente, come si è ricordato, per lo sviluppo e la valorizzazione delle zone montane.



Lo Stato ha finora provveduto in materia attraverso il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, recante: «Riordino della finanza degli enti territoriali» ove, all'art. 34 è previsto il concorso statale al finanziamento dei bilanci di tali enti con assegnazioni a valere sul «fondo ordinario» e sul «fondo consolidato», di cui al comma 1, lett. a) e b).

Agli investimenti è, invece, dedicato il fondo per lo sviluppo degli investimenti, di cui all'art. 28, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 504 cit.

Con la successiva legge 27 dicembre 2002, n. 289 (art. 31, comma 11) si è stabilito che il fondo per lo sviluppo degli investimenti è «determinato annualmente nella misura necessaria all'attribuzione dei contributi sulle rate di ammortamento dei mutui ancora in essere e dei mutui contratti o concessi ai sensi dell'art. 46-bis del d.l. 23 febbraio 1995, n. 41, conv. con modif. dalla legge 22 marzo 1995, n. 85».

Nella formulazione di tale ultima norma si ravvisa il chiaro intento del legislatore statale di obbligarsi con carattere di continuità («annualmente») a fornire alle comunità montane il sostegno contributivo all'ammortamento dei mutui in essere, tanto da quantificare la dotazione annuale del fondo nella misura esattamente necessaria a far fronte alle relative necessità.

Per fornire qualche dato numerico, e con riserva di ulteriori approfondimenti volti alla migliore comprensione della composizione delle entrate finanziarie delle comunità montane liguri, si fa presente che nell'anno 2009 i trasferimenti statali di parte corrente destinati alle comunità montane liguri sono quelli risultanti dalla seguente tabella estrapolata dalla dgr. n. 1556 del 20 novembre 2009, che si deposita:

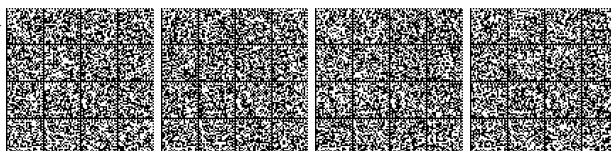
Ente	Contributo ordinario	Contributo consolidato	Altri contributi generali	Totale entrate erariali
Comunità montana Intemelia	47.105,45	19.288,81	2.710,00	69.104,26
Comunità montana Argentina Armea	60.641,91	21.069,80	1.572,00	83.283,71
Comunità montana AT. IMPERIA 3 dell'Olivo e Alta Valle Arroscia	85.446,02	54.633,02	5.838,00	145.917,04
Comunità montana Alta Val Bormida	134.516,46	23.573,21	3.159,00	161.248,67
Comunità montana Ponente savonese	202.653,18	76.928,59	9.418,98	289.000,75
Comunità montana del Giovo	131.009,61	38.367,23	6.078,00	175.454,84
Comunità montana Valli genovesi Scrivia e Polcevera	130.437,22	48.464,32	3.833,00	182.734,54
Comunità montana delle Alte Valli Trebbia e Bisagno	49.518,92	20.643,30	2.725,00	72.887,22
Comunità montana Valli Stura Orba e Leira	117.333,79	65.180,43	2.935,00	185.449,22
Comunità montana AT. GENOVA 4 Fontanabuona	74.331,42	37.481,62	2.261,00	114.074,04
Comunità montana AT. GENOVA 5 Valli Aveto Graveglia e Sturla	163.957,27	36.259,40	4.970,00	205.186,67
Comunità montana Val di Vara	130.339,67	78.735,03	6.573,00	215.647,70
TOTALE	1.327.290,92	520.624,76	52.072,98	1.899.988,66

Tali entrate sono utilizzate in gran parte a copertura delle spese di personale, il cui costo (per il 2009) ammontava a € 8.209.970, 89. Ebbene, a fronte del significativo coinvolgimento dello Stato nel finanziamento tanto delle spese correnti quanto delle spese di investimento delle comunità montane, l'art. 2, comma 187 della legge n. 191/2009 impugnata in questa sede azzerò il concorso statale in materia .

La decisione decreta l'automatica soppressione delle comunità montane, com'è confermato — d'altronde — dal secondo periodo del comma 187, ove — dopo aver ridotto al trenta per cento le risorse finanziarie di cui erano destinatarie le comunità montane — lo Stato dirotta tali residue somme direttamente ai «comuni montani», come individuati unilateralmente al terzo periodo.

(Si ricorda qui, per inciso, che le comunità montane erano appena state riorganizzate dalla legge regionale ligure n. 24 /2008, esclusivamente onde attuare il precetto imposto dall'art. 2, comma 17, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 — Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2008).

Ciò premesso, la ricorrente Regione ritiene che l'art. 2, comma 187 della legge finanziaria 2010 si ponga in contrasto con numerosi parametri costituzionali, che si vanno ad individuare con l'utilizzo dei seguenti motivi in



## D I R I T T O

*I Motivo.*

L'ambito materiale su cui incide la normativa contestata è quello del funzionamento delle comunità montane, rimesso, com'è incontestato, alla potestà legislativa residuale delle regioni: le comunità montane costituiscono strumenti a disposizione delle regioni e degli enti locali per la miglior organizzazione, in termini associativi, delle funzioni di attuazione delle politiche regionali di tutela e valorizzazione del territorio e della popolazione montana.

Altrettanto incontestabile appare che la norma statale impugnata (comma 187) sia ispirata da ragioni di contenimento di spesa, in linea con il contenuto della quasi totalità delle disposizioni dell'art. 2 della legge n. 191.

Ora, seppur è stato riconosciuto da questa Corte che una disposizione statale di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica *ex art. 117*, terzo comma Cost. possa incidere non solo in ambiti di potestà legislativa concorrente, ma altresì in ambiti di competenza esclusiva regionale, non è ammesso tuttavia — in tale ultimo caso — che l'intervento statale dettato da ragioni di coordinamento della finanza pubblica sia «estremo» al punto da comprimere totalmente lo spazio entro cui possono esercitarsi le competenze legislative ed amministrative regionali.

In altre parole: non è ammesso che lo Stato, perseguendo un fine economico con l'azzeramento dell'essenziale concorso finanziario ai bilanci delle comunità montane, giunga al pratico risultato di sopprimere una materia regionale residuale *ex art. 117*, quarto comma, Cost., qual è quella delle comunità montane (dato per scontato che possano perpetrarsi da parte dello Stato lesioni dell'autonomia regionale non solo attraverso la disciplina positiva settori di competenza esclusiva regionale, ma altresì — in negativo — attraverso l'azzeramento delle risorse finanziarie essenziali per la cura di tali settori). La lesione della sfera di competenza esclusiva regionale è evidente: la norma statale comprime indebitamente l'autonomia regionale di allocazione delle funzioni amministrative in capo agli enti locali, ed elimina l'esercizio a loro carico di funzioni disciplinate da leggi regionali, emanate in regime di competenza esclusiva.

Al riguardo, la sentenza di questa Corte n. 237/2009 afferma che:

nel caso di interferenza tra potestà legislativa statale da un lato e quella concorrente o residuale dall'altro occorre individuare l'ambito materiale prevalente;

quand'anche la materia di riferimento fosse individuata nell'esigenza di contenimento della spesa pubblica *ex art. 117*, terzo comma Cost., essa potrebbe determinare una solo parziale compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative ed amministrative delle regioni .

La Corte, dopo aver rilevato come la disposizione statale di principio possa incidere su una o più materie di competenza regionale, anche residuale, mette in evidenza che l'incisione può risolversi — al massimo — in una compressione solo parziale degli spazi entro cui si esplica la potestà legislativa regionale, e giacché tale compressione non può e non deve significare annullamento dello spazio di competenza regionale.

Si ritiene, pertanto, che l'art. 2, comma 187, legge n. 191/2009 abbia utilizzato in maniera sproporzionata quel titolo legittimante la competenza statale relativo all'«armonizzazione dei bilanci pubblici e al coordinamento della finanza pubblica» ricavato dal terzo comma dell'art. 117 Cost., in tal modo violando tanto l'art. 117, terzo comma, quanto l'art. 3 Cost.

Mentre, nella parte in cui ha compromesso la funzionalità (anzi: l'esistenza) di un ente nato per dare attuazione alle politiche regionali e locali di tutela dei territori montani e di sviluppo agricolo, operante in un ambito afferente alla competenza esclusiva regionale, la norma realizza la violazione dell'art. 117, quarto comma Cost.

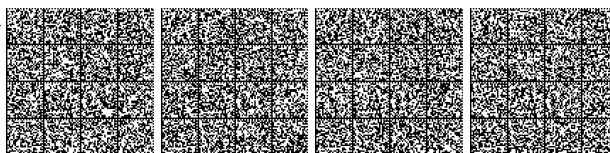
*II Motivo.*

La norma statale impugnata si pone, altresì, in contrasto con l'art. 119 Cost.

Attesa la natura della comunità montane come sopra ricostruita, il loro finanziamento — nonostante allo stato attuale della legislazione sia costituito da trasferimenti diretti ai singoli enti — è parte della complessiva finanza regionale.

L'azzeramento dei trasferimenti statali in esame rompe il meccanismo imposto dall'art. 119 della Costituzione, laddove presuppone l'equilibrio tra funzioni ed entrate, ed obbliga lo Stato a dotare le Regioni dei mezzi per far fronte ai propri compiti, sia mediante trasferimenti di tributi erariali, sia mediante entrate proprie.

Pertanto, è costituzionalmente illegittima una riduzione dei trasferimenti statali al sistema regionale in termini tali da compromettere l'esercizio delle funzioni e senza prevedere strumenti con i quali le Regioni possano rimediare alle riduzioni stesse. Inoltre: la ricorrente Regione denuncia l'illegittimità della norma statale altresì laddove elimina



qualsiasi concorso statale al finanziamento delle comunità montane, ivi compreso, evidentemente, quello a copertura dei mutui in essere, accessi dalle comunità montane sotto la vigenza e la copertura finanziaria dell'art. 28, d.lgs. n. 504 del 1992. Tali mutui, contratti conformemente alla norma autorizzatoria dell'art. 28 cit. e nel legittimo affidamento del concorso statale, si trasformeranno irragionevolmente oggi, in obbligazioni carenti di provvista, in violazione tanto del richiamato art. 119 Cost. e dell'art. 3 Cost. quanto del principio di certezza del diritto.

### III Motivo.

Violazione del principio di leale collaborazione. Ogni disposizione afferente il finanziamento delle comunità montane deve essere necessariamente coordinata con le politiche regionali di tutela e valorizzazione della montagna, richiedendo la partecipazione delle regioni, titolari della competenza costituzionale esclusiva in materia, almeno attraverso lo strumento dell'intesa in Conferenza Stato-regioni o Conferenza unificata. Esiste, infatti, una connessione indissolubile tra i problemi del finanziamento e i problemi della stessa esistenza ed articolazione delle comunità montane (oltre che della complessiva funzionalità e possibilità di assumere funzioni e di liberamente allocarle al livello ritenuto più opportuno, in materia residuale). Di qui la dedotta censura.

### IV Motivo.

Il secondo e terzo periodo dell'art. 2, comma 187 della legge n. 191, laddove stabiliscono, nelle more dell'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante la delega al Governo in materia di federalismo fiscale:

la riduzione al 30 per cento delle risorse finanziarie di cui al citato art. 34 del decreto legislativo n. 504 del 1992 e alle citate disposizioni di legge relative alle comunità montane;

l'assegnazione delle risorse (così ridotte) ai comuni montani»;

la ripartizione tra gli stessi con decreto del Ministero dell'interno;

l'attribuzione unilaterale della qualifica di «comuni montani» ai comuni in cui almeno il 75 per cento del territorio si trovi al di sopra dei 600 metri sopra il livello del mare.

Le citate previsioni legislative appaiono costituzionalmente illegittime sotto molteplici profili.

La norma, che rende palese il disegno statale di smantellare le comunità montane, considerando quali interlocutori per le politiche della montagna i soli «comuni montani», per la parte in cui prosciuga mezzi finanziari delle comunità montane, decretandone l'estinzione, viola gli artt. 117 e 119 Cost., mentre, per la parte in cui omette qualsiasi coinvolgimento della regione nella individuazione dei criteri per la riduzione dei fondi di cui all'art. 34, si espone alla censura di violazione del principio di leale collaborazione, avendo lo Stato deciso di provvedere con mero decreto del Ministro dell'Interno. (cfr. sent. Corte cost. n. 27/2010).

Infine, per la parte in cui la norma dà una definizione unilaterale della montanità, includendovi i soli comuni il cui territorio è situato per almeno il 75% al di sopra dei 600 metri sopra il livello del mare, si pone in contrasto tanto con il principio di leale collaborazione quanto con gli artt. 117 e 3 Cost.».

Invero, in primo luogo la soglia dei 600 metri è diversa da quella assunta come riferimento da parte delle regioni nelle leggi di riordino imposte a suo tempo proprio dallo Stato con la legge n. 244/2007; in secondo luogo, un rigido criterio altimetrico adottato quale indice per veicolare i residui trasferimenti statali da un lato appare irragionevole, e dall'altro viene in collisione con la sfera di autonomia legislativa ed amministrativa regionale in ambito costituzionalmente protetto.

*P.Q.M.*

*Chiede che l'ecc. ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 187 della legge 23 dicembre 2009, n. 191.*

Genova - Roma, addì 26 febbraio 2010

Avv. Barbara BAROLI



## N. 43

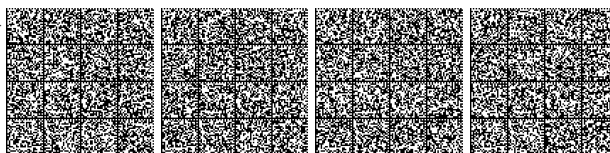
*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 marzo 2010  
(della Regione Lazio)*

**Elezioni - Elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario - Procedimento elettorale - Interpretazione autentica dell'art. 9, primo comma, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 - Presentazione delle liste alla cancelleria del tribunale - Rispetto del termine orario - Condizione di assolvimento - Presenza nei locali del Tribunale, entro il termine di legge, dei delegati incaricati della presentazione delle liste, muniti della prescritta documentazione, comprovabile con ogni mezzo idoneo - Ritenuta esorbitanza del legislatore statale dalla potestà di stabilire i principi fondamentali nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, ed interferenza nella correlata potestà regionale con l'adozione di norme di dettaglio, innovative e fittiziamente interpretative - Lamentata interferenza con le elezioni regionali già indette, contrasto con la normativa regionale, alterazione della «*par condicio*» tra le diverse liste in conseguenza della riammissione della lista del PDL nel collegio elettorale della Provincia di Roma - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, lesione del principio di ragionevolezza, lesione della funzione giurisdizionale e delle garanzie del giusto processo, lesione del principio dell'uguaglianza del voto, violazione della riserva di legge in senso formale nella materia elettorale, carenza dei presupposti di necessità e di urgenza della decretazione d'urgenza - Istanza cautelare di sospensione delle norme impugnate - Istanza di riduzione dei termini.**

- Decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 48, 72, comma quarto, 77, comma secondo, 102, 104, 111 e 122, primo comma; legge della Regione Lazio 13 gennaio 2005, n. 2.

**Elezioni - Elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario - Procedimento elettorale - Interpretazione autentica dell'art. 9, comma terzo, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 - Regolarità della autenticazione delle firme - Sufficienza che i dati richiesti dall'art. 21, comma 2, ultima parte, del d.P.R. n. 445/2000, siano comunque desumibili in modo univoco da altri elementi presenti nella documentazione prodotta - Esclusione che la regolarità medesima possa essere inficiata dalla presenza di una irregolarità meramente formale quale la mancanza o la non leggibilità del timbro della autorità autenticante, dell'indicazione del luogo di autenticazione, dell'indicazione della qualificazione dell'autorità autenticante, purché autorizzata - Ritenuta esorbitanza del legislatore statale dalla potestà di stabilire i principi fondamentali nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, ed interferenza nella correlata potestà regionale con l'adozione di norme di dettaglio, innovative e fittiziamente interpretative - Lamentata interferenza con le elezioni regionali già indette, contrasto con la normativa regionale, alterazione della «*par condicio*» tra le diverse liste in conseguenza della riammissione della lista del PDL nel collegio elettorale della Provincia di Roma - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, lesione del principio di ragionevolezza, lesione della funzione giurisdizionale e delle garanzie del giusto processo, lesione del principio dell'uguaglianza del voto, violazione della riserva di legge in senso formale nella materia elettorale, carenza dei presupposti di necessità e di urgenza della decretazione d'urgenza - Istanza cautelare di sospensione delle norme impugnate - Istanza di riduzione dei termini.**

- Decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 48, 72, comma quarto, 77, comma secondo, 102, 104, 111 e 122, primo comma; legge della Regione Lazio 13 gennaio 2005, n. 2.



**Elezioni - Elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario - Procedimento elettorale - Interpretazione autentica dell'art. 10, comma quinto, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 - Decisioni di ammissione e di eliminazione di liste di candidati o di singoli candidati da parte dell'Ufficio centrale regionale - Regime delle impugnative - Individuazione dei soggetti legittimati a ricorrere - Ritenuta esorbitanza del legislatore statale dalla potestà di stabilire i principi fondamentali nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, ed interferenza nella correlata potestà regionale con l'adozione di norme di dettaglio, innovative e fittiziamente interpretative - Lamentata interferenza con le elezioni regionali già indette, contrasto con la normativa regionale, alterazione della «*par condicio*» tra le diverse liste in conseguenza della riammissione della lista del PDL nel collegio elettorale della Provincia di Roma - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, lesione del principio di ragionevolezza, lesione della funzione giurisdizionale e delle garanzie del giusto processo, lesione del principio dell'uguaglianza del voto, violazione della riserva di legge in senso formale nella materia elettorale, carenza dei presupposti di necessità e di urgenza della decretazione d'urgenza - Istanza cautelare di sospensione delle norme impugnate - Istanza di riduzione dei termini.**

- Decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, art. 1, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 48, 72, comma quarto, 77, comma secondo, 102, 104, 111 e 122, primo comma; legge della Regione Lazio 13 gennaio 2005, n. 2.

**Elezioni - Elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario - Procedimento elettorale - Interpretazione autentica - Applicazione alle operazioni e ad ogni altra attività relative alle elezioni regionali in corso - Possibilità per i delegati incaricati della presentazione delle liste, che si siano trovati nelle condizioni descritte dal comma 1 dell'art. 1 del decreto impugnato, di presentare le liste dalle ore otto alle ore venti del primo giorno non festivo successivo a quello di entrata in vigore del decreto medesimo - Ritenuta esorbitanza del legislatore statale dalla potestà di stabilire i principi fondamentali nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, ed interferenza nella correlata potestà regionale con l'adozione di norme di dettaglio, innovative, fittiziamente interpretative, eccezionali e derogatorie - Lamentata interferenza con le elezioni regionali già indette, contrasto con la normativa regionale, alterazione della «*par condicio*» tra le diverse liste in conseguenza della riammissione della lista del PDL nel collegio elettorale della Provincia di Roma - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, lesione del principio di ragionevolezza, lesione della funzione giurisdizionale e delle garanzie del giusto processo, lesione del principio dell'uguaglianza del voto, violazione della riserva di legge in senso formale nella materia elettorale, carenza dei presupposti di necessità e di urgenza della decretazione d'urgenza - Istanza cautelare di sospensione delle norme impugnate - Istanza di riduzione dei termini.**

- Decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, art. 1, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 48, 72, comma quarto, 77, comma secondo, 102, 104, 111 e 122, primo comma; legge della Regione Lazio 13 gennaio 2005, n. 2.

**Elezioni - Elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario - Procedimento elettorale - Interpretazione autentica - Consultazioni per il rinnovo degli organi delle Regioni a statuto ordinario fissate per il 28 e 29 marzo 2010 - Prevista affissione del manifesto recante le liste e le candidature ammesse, a cura dei sindaci, non oltre il sesto giorno antecedente la data della votazione - Ritenuta esorbitanza del legislatore statale dalla potestà di stabilire i principi fondamentali nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, ed interferenza nella correlata potestà regionale con l'adozione di norme di dettaglio, innovative, fittiziamente interpretative, eccezionali e derogatorie - Lamentata interferenza con le elezioni regionali già indette, contrasto con la normativa regionale, alterazione della «*par condicio*» tra le diverse liste in conseguenza della riammissione della lista del PDL nel collegio elettorale della Provincia di Roma - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, lesione del principio di ragionevolezza, lesione della funzione giurisdizionale e delle garanzie del giusto processo, lesione del principio dell'uguaglianza del voto, violazione della riserva di legge in senso formale nella materia elettorale, carenza dei presupposti di necessità e di urgenza della decretazione d'urgenza - Istanza cautelare di sospensione delle norme impugnate - Istanza di riduzione dei termini.**

- Decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, art. 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 48, 72, comma quarto, 77, comma secondo, 102, 104, 111 e 122, primo comma; legge della Regione Lazio 13 gennaio 2005, n. 2.



Ricorso nell'interesse della Regione Lazio, in persona del Vice-presidente della Giunta regionale, dott. Esterino Montino, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 172 del 7 marzo 2010, rappresentato e difeso giusta delega a margine del presente atto dal prof. avv. Federico Sorrentino (c.f.: SRRFRC42M31H501A) ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, Lungotevere delle Navi n. 30, per la declaratoria di illegittimità costituzionale, previa sospensione cautelare, del decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29 (Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa alla disciplina di attuazione), pubblicato in *G.U.* n. 54 del 6 marzo 2010.

#### F A T T O

Nel corso delle attuali elezioni regionali, si sono verificate gravi irregolarità nella presentazione di alcune liste. In particolare, nella Regione Lazio, per il collegio della Provincia di Roma, la lista «Il Popolo della libertà», non essendo stata presentata nei termini di legge, è rimasta esclusa dalla partecipazione alla competizione elettorale in tale Provincia. Nella Regione Lombardia, poi, la Corte d'appello di Milano ha decretato la non ammissione della lista «Per la Lombardia» avendo riscontrato l'invalidità dell'autenticazione di tante sottoscrizioni da rendere mancante il numero minimo delle firme necessarie alla presentazione (lista poi riammessa, in via cautelare, dal T.A.R. della Lombardia).

A fronte di tali esclusioni dalla competizione elettorale, il Governo è intervenuto adottando il decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29 (Interpretazione autentica degli articoli 9 e 10 della legge 17 febbraio 1968, n. 108), il quale dispone:

all'art. 1, comma 1: «Il primo comma dell'art. 9 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, si interpreta nel senso che il rispetto dei termini orari di presentazione delle liste si considera assolto quando, entro gli stessi, i delegati incaricati della presentazione delle liste, muniti della prescritta documentazione, abbiano fatto ingresso nei locali del Tribunale. La presenza entro il termine di legge nei locali del Tribunale dei delegati può essere provata con ogni mezzo idoneo»;

all'art. 1, comma 2: «Il terzo comma dell'articolo 9 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, si interpreta nel senso che le firme si considerano valide anche se l'autenticazione non risulti corredata da tutti gli elementi richiesti dall'art. 21, comma 2, ultima parte, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, purché tali dati siano comunque desumibili in modo univoco da altri elementi presenti nella documentazione prodotta. In particolare, la regolarità della autenticazione delle firme non è comunque inficiata dalla presenza di una irregolarità meramente formale quale la mancanza o la non leggibilità del timbro della autorità autenticante, dell'indicazione del luogo di autenticazione, nonché dell'indicazione della qualificazione dell'autorità autenticante, purché autorizzata»;

all'art. 1, comma 3: «Il quinto comma dell'articolo 10 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, si interpreta nel senso che le decisioni di ammissione di liste di candidati o di singoli candidati da parte dell'Ufficio centrale regionale sono definitive, non revocabili o modificabili dallo stesso ufficio. Contro le decisioni di ammissione può essere proposto esclusivamente ricorso al Giudice amministrativo soltanto da chi vi abbia interesse. Contro le decisioni di eliminazione di liste di candidati oppure di singoli candidati è ammesso ricorso all'ufficio centrale regionale, che può essere presentato, entro ventiquattro ore dalla comunicazione, soltanto dai delegati della lista alla quale la decisione si riferisce. Avverso la decisione dell'Ufficio centrale regionale è ammesso immediatamente ricorso al Giudice amministrativo»;

all'art. 1, comma 4: «Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle operazioni e ad ogni altra attività relative alle elezioni regionali, in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto. Per le medesime elezioni regionali i delegati che si siano trovati nelle condizioni di cui al comma 1 possono effettuare la presentazione delle liste dalle ore otto alle ore venti del primo giorno non festivo successivo a quello di entrata in vigore del presente decreto»;



all'art. 2: «Limitatamente alle consultazioni per il rinnovo degli organi delle Regioni a statuto ordinario fissate per il 28 e 29 marzo 2010, l'affissione del manifesto recante le liste e le candidature ammesse deve avvenire, a cura dei sindaci, non oltre il sesto giorno antecedente la data della votazione».

La Regione Lazio ha interesse ad impugnare il d.l. n. 29/2010, non solo in quanto lesivo della sua competenza ad adottare la disciplina di dettaglio in materia di elezioni regionali, garantita dall'art. 122, primo comma, Cost., ma anche in quanto esso è concretamente volto (come emerge dalle sue stesse premesse) ad interferire con le elezioni già indette sia del Consiglio, sia del Presidente, consentendo la riammissione della lista del PDL nel collegio elettorale della Provincia di Roma (in particolare, art. 1, commi 1 e 2) in contrasto con quanto previsto dalla normativa regionale (legge regionale n. 2/2005), determinando così una vistosa alterazione della *par condicio* tra le diverse liste.

La *par condicio* nella competizione elettorale è invero un valore essenziale dello Stato democratico e della rappresentanza politica che ne è alla base; sicché la Regione ricorrente, nel mentre difende la sua competenza legislativa, si oppone ad interventi che rischiano di alterare la rappresentatività dell'eligendo Consiglio regionale e dello stesso Presidente.

Ciò premesso, si contesta l'illegittimità costituzionale del citato decreto per le seguenti ragioni di

## D I R I T T O

### I) *Violazione dell'art. 122, primo comma, Cost.*

I.1 — Secondo il testo originario dell'art. 122, primo comma, della Costituzione, la disciplina del sistema di elezione dei Consigli delle regioni a statuto ordinario era riservata alla legge statale.

Nell'esercizio di tale competenza, il legislatore statale ha dettato le leggi 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale) e 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario).

Successivamente, la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, ha sostituito l'art. 122 Cost., stabilendo che «il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi».

Codesta Corte ha chiarito che si tratta di una potestà legislativa concorrente, non diversa, dunque, da quella di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (*cf.* sentenze n. 201/2003 e n. 2/2004) e che, a seguito della riforma del 1999, «le leggi statali in materia conservano la loro efficacia, in forza del principio di continuità (...), fino a quando non vengano sostituite dalle leggi regionali: ma la potestà legislativa in tema di elezione dei Consigli regionali spetta ormai alle Regioni» (sentenza 5 giugno 2003, n. 196).

Tra l'altro, è la stessa legge costituzionale n. 1/1999 a prevedere, nelle disposizioni transitorie, che fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'art. 122 della Costituzione, come sostituito dall'art. 2 della presente legge costituzionale, l'elezione del Presidente della Giunta regionale (...) si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali», con alcune correzioni.

Invero, si tratta di un meccanismo analogo a quello prospettato da codesta Corte nella sentenza n. 376/2002 e poi recepito dall'art. 1 della legge n. 131/2003, in base al quale «le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia».

È bene evidenziare che il fatto che le disposizioni statali previgenti alla riforma costituzionale restino in vigore, con il carattere della cedevolezza, fino a quando non vengano sostituite da nuove norme dettate dalle Regioni è espressione del principio di continuità dell'ordinamento e non comporta alcuna deroga al riparto delle competenze successivamente stabilito. Con la conseguenza che resta ferma la preclusione al legislatore statale



di intervenire con disposizioni di dettaglio nelle materie di competenza concorrente e, quindi, anche d'innovare o interpretare quelle preesistenti.

Ciò si ricava, con riferimento alla competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., dai principi affermati da codesta Corte nelle sentenze n. 282/2002 e n. 303/2003, laddove affermano che l'inversione della tecnica di riparto delle potestà legislative e l'enumerazione tassativa delle competenze dello Stato, operata dalla riforma costituzionale del 2001, porta ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive statali nelle materie di legislazione concorrente. ancorché cedevoli, con la sola eccezione delle norme necessarie per «assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività» (ipotesi che, com'è evidente, non ricorre nel caso in esame).

In definitiva, può affermarsi quanto segue.

In seguito alla riforma costituzionale del '99, in materia di elezioni del Consiglio e del Presidente regionale, al legislatore statale spetta il «solo» potere di fissare i principi fondamentali della materia, mentre è di competenza delle regioni la disciplina di dettaglio del procedimento elettorale.

Il rispetto del principio di continuità dell'ordinamento è assicurato dalla previsione di cui all'art. 5 della legge costituzionale n. 1/1999, che dispone l'applicabilità, nelle regioni che non si siano dotate di una propria disciplina legislativa, delle leggi 17 febbraio 1968, n. 108 e 23 febbraio 1995, n. 43, nel testo esistente al momento dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/1999.

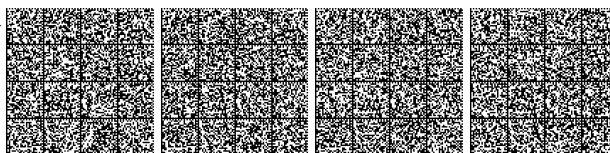
Le norme di dettaglio contenute in tali leggi non possono essere né modificate, né interpretate dal legislatore nazionale dal momento che «la potestà legislativa in tema di elezione dei Consigli regionali spetta ormai alle Regioni», con il solo limite del rispetto dei principi fondamentali.

A quest'ultimo proposito, deve ricordarsi che il potere d'interpretazione autentica altro non è che un aspetto del potere di legiferare, sicché nelle materie di spettanza del legislatore regionale — come quella in esame — solo quest'ultimo può interpretare le norme esistenti.

Il fondamento per l'emanazione delle leggi d'interpretazione autentica va, infatti, ricercato «nella stessa funzione legislativa, oltre che nella continuità del suo esercizio. La esplicitazione del significato delle proposizioni normative e della terminologia in esse adoperata è difatti da ritenersi una estrinsecazione del tutto naturale della attività legislativa, come si vede laddove, nel testo di una medesima legge, si destina una proposizione normativa a fissare il preciso significato di un termine, di un istituto, di un disposto normativo, contemplato o stabilito dallo stesso provvedimento legislativo; o anche laddove, sempre in un medesimo testo legislativo, s'impone il raccordo a fine esplicativo di una proposizione normativa con un'altra. Ma, ove si voglia procedere a questa esplicazione nel corso del tempo, a distanza cioè dalla emanazione delle leggi le cui disposizioni normative vengono esplicitate (...), una cosa soprattutto abbisogna, che la potestà legislativa continui anch'essa nel tempo. È sin troppo evidente che, se la potestà legislativa fosse venuta meno, neanche si potrebbe addivenire a quella sua estrinsecazione ora accennata» (A. Amorth, *Leggi interpretative e di sanatoria, in rivista trimestrale di diritto pubblico* 1958, 77).

Pertanto, «l'interpretazione autentica legislativa risponde fundamentalmente alla razionale sistematica dell'ordinamento giuridico: quel “potere”, che può emanare nuove norme giuridiche, modificarle od abrogarle, ben può anche deliberare la loro “interpretazione”, vale a dire chiarirle e precisarle quando ne avverta la necessità o l'opportunità (...)» (F. Pergolesi, in *Giur. Cost.* 1957, 803; analogamente si sono espressi: F. Cammeo, *L'interpretazione autentica, in Giur. it.* 1907, IV, 305 e ss.; F. Racioppi - I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno III*, Torino 1909, 588; D. Donati, *Scritti di diritto pubblico*, Padova 1966, 10; E. Betti, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano 1971, 204).

Anche codesta Corte ha mostrato di aderire a tale ricostruzione affermando che, «non diversamente dalle altre leggi, anche la legge interpretativa innova all'ordine legislativo preesistente: il *quid novi* che essa introduce in tale ordine consiste nell'attribuire a certe norme anteriori un significato obbligatorio per tutti (con conseguente esclusione di ogni altra possibile interpretazione)» (sentenza n. 118/1957).



Con la sentenza n. 232/2006, la Corte ha poi definitivamente chiarito che «l'emanazione di una legge di interpretazione autentica presuppone la sussistenza della potestà legislativa da parte dell'organo legiferante, e che non può ammettersi che tale potestà sopravviva (...) perché "solo l'autore della disposizione che viene interpretata può essere considerato l'unico depositario della volontà legislativa espressa in quella sede": quella di interpretazione autentica è una legge espressione della potestà legislativa — e non già di una "soggettiva" volontà "chiarificatrice" del suo autore — e pertanto essa, al pari di qualsiasi legge, può provenire soltanto dall'organo attualmente investito di tale potestà, senza che in alcun modo rilevi la qualità di "autore" della legge interpretata» (1).

Alla luce di quanto sopra esposto è costituzionalmente illegittimo il decreto-legge qui impugnato innanzitutto perché, con esso, il legislatore statale ha asseritamente interpretato — ma in realtà innovato, come si dirà più avanti — la disciplina di dettaglio contenuta nella legge n. 108/1968, così invadendo la sfera di competenza riservata dall'art. 122, primo comma, Cost. alle Regioni.

È del resto evidente che la normativa contestata non riguarda principi fondamentali della materia.

Come costantemente affermato da codesta Corte, infatti, la relazione tra normativa di principio e normativa di dettaglio va intesa «nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi (sentenze n. 430 del 2007 e n. 181 del 2006). In altri termini, la funzione dei principi fondamentali è quella di costituire un punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale (sentenza n. 177 del 1988)» (così, da ultimo, la sentenza 2 luglio 2009, n. 200). Nella specie, si tratta invece di disposizioni non suscettibili di alcuno sviluppo ulteriore da parte del legislatore regionale e palesemente dirette a sanare una situazione particolarissima ed eccezionale verificatasi nelle elezioni regionali in corso, con l'introduzione addirittura di due norme eccezionali e derogatorie, applicabili per le sole elezioni indette per i prossimi 28/29 marzo (l'art. 1, comma 4, che contiene una deroga ai termini di presentazione delle liste e l'art. 2 che deroga ai termini di affissione del manifesto recante le stesse).

I.2 — Sotto un ulteriore profilo, con particolare riferimento all'ordinamento della Regione Lazio, assume rilievo la circostanza che il legislatore regionale ha esercitato, dopo l'intervento della legge n. 165/2004, che ha fissato i principi fondamentali della materia, la competenza attribuitole dall'art. 122, primo comma, Cost., emanando 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).

L'art. 1 di detta legge prevede 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 modifiche e integrazioni».

Si tratta di un rinvio recettizio, mediante il quale il legislatore regionale ha inteso introdurre una disciplina materialmente identica a quella richiamata (apportandovi alcune modifiche), che esclude ogni successiva modificazione della stessa. È, infatti, chiaro che il legislatore regionale non può aver inteso introdurre un meccanismo di rinvio dinamico, che — comportando l'automatico recepimento nell'ordinamento regionale di successive norme, anche di dettaglio, statali — si risolverebbe in un'anomala ed illegittima «abdicazione» alle proprie competenze costituzionalmente garantite.

Del resto la disposizione in esame è analoga a quella prevista dalla legge della Regione Abruzzo 19 marzo 2002, n. 1, sulla quale codesta Corte si è pronunciata con la citata sentenza n. 196/2003, chiarendo che: a) mediante il rinvio alle disposizioni della legge statale e la loro parziale sostituzione, si è data «vita ad una singolare legge regionale dal testo corrispondente a quello della legge statale»; b) tale «recepimento» va inteso «nel

(1) È bene evidenziare che il caso deciso nella sentenza n. 232/2006 è del tutto analogo a quello di specie: la Regione Trentino-Alto Adige aveva adottato una legge interpretativa di una norma regionale in materia di elezione dei consiglieri provinciali, sebbene la legge costituzionale n. 2 del 2001, modificando l'art. 47 dello statuto speciale, avesse trasferito alle Province autonome di Trento e Bolzano la competenza legislativa in materia. La legge costituzionale citata aveva peraltro previsto, nelle disposizioni transitorie, che, nella Provincia di Bolzano, si continuassero ad applicare «le leggi elettorali vigenti» fino alla data di entrata in vigore della legge provinciale. Quest'ultima era sì intervenuta, ma si era limitata a richiamare al riguardo la precedente legge regionale, apportandovi alcune modifiche. In tale contesto, la Corte ha chiarito che «la disposizione transitoria (...) non vale certamente a ripristinare in capo alla Regione la competenza legislativa sottrattale con il primo comma». Essa infatti è volta a «far salva, in via transitoria, non già la competenza legislativa regionale, ma le leggi elettorali "vigenti" emanate da chi, fino a quel momento, aveva la relativa competenza». Sicché, «la riproduzione pressoché letterale della norma transitoria da parte della legge provinciale (...) non incide affatto sull'unica, decisiva circostanza della perdita da parte del Consiglio regionale della potestà legislativa in materia, e ciò a prescindere del tutto dall'esercizio da parte della Provincia autonoma di tale potestà».



senso che la legge regionale viene a dettare, *per relationem*, disposizioni di contenuto identico a quelle della legge statale, su alcune delle quali, contestualmente, gli articoli successivi operano modificandole o sostituendole: ferma restandone la diversa forza formale e la diversa sfera di efficacia»; c) «la legge statale continua a spiegare l'efficacia che le è propria; la legge regionale non fa che introdurre una disciplina materialmente identica, in cui le disposizioni che vengono dettate in «sostituzione» di quelle corrispondenti della legge dello Stato esplicano tale effetto sostitutivo solo con riguardo alla sfera di efficacia della legge regionale di «recepimento», senza intaccare la diversa sfera di efficacia della legge statale».

Nella Regione Lazio, quindi, le elezioni del Consiglio e del Presidente sono regolate dalla legge regionale n. 2/2005, che prevede una disciplina materialmente identica, tranne alcune modifiche, a quella recata, all'epoca della sua entrata in vigore, dalle leggi n. 108/1968 e n. 43/1995.

Tale disciplina, ai sensi dell'art. 122, primo comma, Cost., può essere modificata o interpretata dal solo legislatore regionale.

Di qui l'incostituzionalità del decreto-legge impugnato, mediante il quale il legislatore statale — attraverso una (fittizia) interpretazione della disciplina del '68, recepita dalla legge regionale — pretende d'incidere sulla concreta portata di quest'ultima, così eludendo il limite postogli dall'art. 122, comma 1, Cost.

I.3 — Deve a questo punto evidenziarsi che il decreto-legge impugnato definisce interpretativa una disciplina che, invece, ha natura innovativa.

Le disposizioni di cui al decreto-legge n. 29/2010 non assegnano, infatti, alle disposizioni pretesamente interpretate un significato in esse già contenuto, ma fanno, invece, valere un significato diverso da quello desumibile dal loro testo originario, di fatto abrogandole e sostituendole — con efficacia retroattiva — con norme nuove e diverse.

Più in particolare:

A) sul carattere innovativo dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 29/2010:

La prima disposizione pretesamente interpretata è l'art. 9, comma 1, della legge n. 108/1968, il quale dispone che «le liste dei candidati per ogni collegio devono essere presentate alla cancelleria del tribunale di cui al primo comma dell'articolo precedente dalle ore 8 del trentesimo giorno alle ore 12 del ventinovesimo giorno antecedenti quelli della votazione; a tale scopo, per il periodo suddetto, la cancelleria del tribunale rimane aperta quotidianamente, compresi i giorni festivi, dalle ore 8 alle ore 20».

Il testo della norma è chiaro nel riferire i termini ad un preciso adempimento: la presentazione delle liste alla cancelleria del tribunale.

La norma in esame, invece, riferisce i termini di cui al primo comma dell'art. 9, non più all'adempimento della presentazione delle liste alla cancelleria del tribunale, bensì all'ingresso dei delegati di lista nei locali del Tribunale. Si tratta chiaramente di un significato non ricavabile dal testo della norma «interpretata» — che utilizza l'espressione, inequivoca, «alla cancelleria» — e che la innova: alla stregua della disciplina contestata, infatti, l'adempimento da effettuarsi entro i termini stabiliti non è più la presentazione delle liste alla cancelleria, ma il semplice ingresso nei locali del Tribunale.

B) sul carattere innovativo dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 29/2010:

Altra norma pretesamente interpretata è quella contenuta nell'articolo 9 della legge n. 108/1968, ai sensi del quale «la firma degli elettori (...) deve essere autenticata da uno dei soggetti di cui all'art. 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53 (...)».

Ora, l'art. 14 della legge n. 53/1990 cui tale articolo rinvia, non solo indica i soggetti competenti ad autenticare la sottoscrizione delle liste, ma — tramite il rinvio all'art. 20, comma 3, della legge 4 gennaio 1968, n. 15 — stabilisce che il pubblico ufficiale che autentica «deve indicare le modalità di identificazione, la data e il luogo della autenticazione, il proprio nome e cognome, la qualifica rivestita, nonché apporre la propria firma per esteso ed il timbro dell'ufficio».

L'art. 21, comma 2, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 (che, all'art. 77, ha abrogato la legge 4 gennaio 1968, n. 15), ha ribadito che «(...) il pubblico ufficiale, che autentica, attesta che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza, previo accertamento dell'identità del dichiarante, indicando le modalità di identificazione, la data ed il luogo di autenticazione, il proprio nome, cognome e la qualifica rivestita, nonché apponendo la propria firma e il timbro dell'ufficio».



È sempre stato pacifico, poi, che la regolarità delle operazioni di autenticazione costituisce un momento essenziale della presentazione della lista, inteso a garantire che la sottoscrizione della stessa corrisponda effettivamente alla volontà della frazione di elettorato, e che «sia la firma del soggetto che procede all'autenticazione, sia la data ed il luogo in cui la stessa è effettuata sono richieste *ad substantiam* per il raggiungimento dello scopo al quale è preordinato l'atto accertativo, consistente nel provare la verità dei fatti dichiarati, e che quindi devono ritenersi elementi essenziali dell'attività certificativa svolta dal pubblico ufficiale, sicché il difetto dei suddetti requisiti determina la nullità dell'autenticazione delle firme dei sottoscrittori della lista e la sua ricusazione, da reputarsi insanabile, in quanto ogni eventuale successiva produzione integrativa finirebbe col frustrare la imprescindibile esigenza di certezza perseguita dall'atto» (così, da ultimo, T.A.R. Campania - Napoli, Sez. II, 29 maggio 2009, n. 3017, che conferma il costante orientamento seguito dai giudici amministrativi sin dalla decisione del Consiglio di Stato 29 giugno 1979, n. 470).

Deriva da quanto sin qui affermato che il comma 2 dell'art. 1 del decreto-legge n. 29/2010 ha chiaramente natura innovativa nella parte in cui «trasforma» la carenza delle forme richieste *ad substantiam* per la validità dell'autenticazione in «un'irregolarità meramente formale».

C) sulla natura espressamente innovativa dell'art. 1, comma 4, e dell'art. 2 del d.l. n. 29/2010.

Il d.l. n. 29/2010 reca poi alcune disposizioni, la cui natura innovativa viene riconosciuta dallo stesso legislatore.

La prima è l'art. 1, comma 4, ai sensi del quale i delegati che, alle elezioni regionali attualmente in corso, non hanno assolto, entro i termini di cui all'art. 9, comma 1, della legge n. 108/1968, all'adempimento della presentazione delle liste presso la cancelleria, se provano di essersi trovati, entro detti termini, nei locali del tribunale muniti della documentazione prescritta, «possono effettuare la presentazione delle liste dalle ore otto alle ore venti del primo giorno non festivo successivo a quello dell'entrata in vigore del presente decreto».

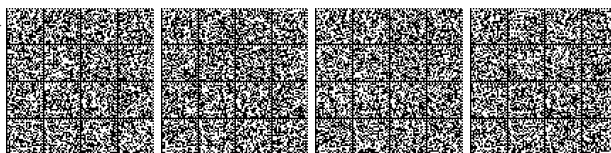
Si tratta, quindi, di una disposizione eccezionale e derogatoria dei termini di presentazione delle liste previsti dall'art. 9, comma 1, della legge n. 108/1968.

Altrettanto deve dirsi dell'art. 2, rubricato «norma di coordinamento del procedimento elettorale», che deroga, per le elezioni regionali attualmente in corso, i termini di affissione del manifesto recante le liste e le candidature ammesse previsto dall'art. 11 della legge n. 108/1968.

I.4 — La natura innovativa del decreto-legge impugnato rende allora ancor più grave ed evidente la violazione dell'art. 122, secondo comma, Cost.

Invero, il trasferimento della competenza legislativa alle Regioni comporta la preclusione al legislatore statale del potere di legiferare in materia — se non per introdurre i principi fondamentali della stessa — e quindi anche di dettare un'interpretazione autentica della disciplina di dettaglio previgente, applicabile alle Regioni che non si sono dotate di una propria legge in forza del principio di continuità. È tuttavia chiaro che l'invasione nella sfera riservata al legislatore statale è ancor più grave ed evidente se si tratta di una disciplina solo fittiziamente interpretativa, ma in realtà innovativa.

Con particolare riferimento alla Regione Lazio, che ha disciplinato il procedimento elettorale con una propria legge, deve poi Osservarsi che l'intervento legislativo contestato, avendo carattere innovativo, è volto addirittura a sostituire (e non solo ad interpretare; il che, si ripete, sarebbe comunque illegittimo) la disciplina regionale, in aperta violazione dell'art. 122 Cost.



II) *Violazione degli artt. 3, 24, 25, 48, 102, 104 e 111 Cost.*

La natura solo fittiziamente interpretativa del decreto-legge contestato ne determina, inoltre, l'illegittimità costituzionale anche in riferimento all'art. 3 Cost.

In proposito, giova richiamare il costante insegnamento di codesta Corte secondo cui «va riconosciuto carattere interpretativo soltanto ad una legge che, fermo il tenore testuale della norma interpretata, ne chiarisce il significato normativo, ovvero privilegia una tra le tante interpretazioni possibili, di guisa che il contenuto precettivo è espresso dalla coesistenza delle due norme (quella precedente e l'altra successiva che ne esplicita il significato), le quali rimangono entrambe in vigore e sono quindi anche idonee ad essere modificate separatamente». Il legislatore, mentre può legittimamente porre in essere una legge avente tali caratteristiche, non può invece distorcere la tipica funzione dell'interpretazione autentica, con il connaturato effetto retroattivo, attribuendo carattere interpretativo a disposizioni che hanno invece portata innovativa: così facendo, infatti, egli snatura la funzione propria della legge interpretativa, oltrepassando i limiti della ragionevolezza, in violazione dell'art. 3 cost. (Corte costituzionale, 4 aprile 1990, n. 155).

Inoltre, secondo l'ormai consolidato orientamento della Corte costituzionale, poiché le leggi di interpretazione autentica appartengono al *genus* delle leggi retroattive, incontrano i medesimi limiti, indipendentemente dal loro carattere effettivamente o «fittiziamente» interpretativo. Pertanto esse sono costituzionalmente legittime solo se hanno natura extra-penale ed a condizione che la retroattività non si ponga in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti, tra i quali vanno ricompresi la tutela dell'affidamento, la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico ed il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenze 23 novembre 1994, n. 397; 11 giugno 1999, n. 229; 27 luglio 2000, n. 374; 22 novembre 2000, n. 525; 17 maggio 2001, n. 136; 23 luglio 2002, n. 374; 4 agosto 2003, n. 291; 6 dicembre 2004, n. 376; 26 giugno 2007, n. 234).

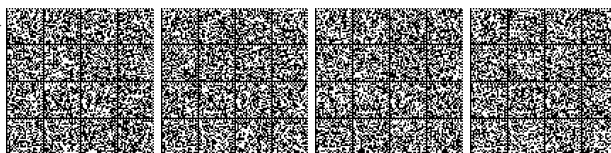
Deve allora evidenziarsi che il decreto-legge contestato è stato adottato quando erano già pendenti, dinanzi ai giudici amministrativi, i ricorsi aventi ad oggetto l'ammissibilità della lista «Il Popolo della libertà» nella Provincia di Roma e della lista «Per la Lombardia» in Lombardia, con norme intenzionalmente e preordinatamente dirette ad influire su detti giudizi, onde provocare la riammissione delle suddette liste.

L'esercizio della funzione legislativa, tuttavia, anche in sede d'interpretazione autentica, deve risolversi nella sola emanazione di norme generali ed astratte senza interferire nello svolgimento della diversa funzione di interpretazione ed applicazione della legge ai casi concreti, essendo questa riservata dalla Costituzione agli organi giudiziari. Per questa ragione, il d.l. n. 29/2010 vulnera la funzione giurisdizionale ed altera le garanzie del giusto processo in contrasto con gli artt. 24, 102, 104 e 111 cost. (*cf.* sentenza 23 novembre 1994, n. 397).

Infine, sotto un ulteriore profilo, deve evidenziarsi che il decreto-legge contestato viola altresì gli artt. 3 e 48 Cost. in quanto l'uguaglianza del voto è garantita solo se, nel procedimento presupposto alla votazione, vi sia stata *par condicio*.

III) *Violazione degli artt. 72, comma 4, e 77, comma 2, Cost.*

In materia elettorale l'art. 72, quarto comma Cost., prevede una riserva di assemblea, sicché, detta materia può essere disciplinata solo dalla legge, intesa in senso formale, e non da altri atti aventi forza di legge. Tale limite, direttamente ricavabile dalla disposizione costituzionale, è stato esplicitato dall'art. 15, comma 2, lettera *b*), della legge n. 400/1988 ed è nella specie chiaramente violato.



Inoltre, il carattere pretesamente interpretativo di norme vigenti da oltre quarant'anni e la retroattività del decreto-legge censurato testimoniano l'assenza, nella specie, dei presupposti di necessità e di urgenza che soli legittimano il ricorso alla decretazione d'urgenza, con conseguente violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

*Istanza cautelare*

Si chiede a codesta ccc.ma Corte di voler sospendere l'esecuzione delle norme impugnate ai sensi dell'art. 35, comma 1, della legge n. 87/1953.

È infatti 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 di incostituzionalità.

In particolare si evidenzia che le disposizioni di cui all'art. 1, commi 1 e 4, sono volte proprio a sanare la dichiarata inammissibilità della lista del PDL nel collegio della Provincia di Roma. È chiaro tuttavia che qualora detta lista venisse ammessa ai sensi dell'art. 1 del decreto-legge n. 29/2010, la declaratoria d'incostituzionalità di tale articolo travolgerebbe, invalidandolo, il risultato elettorale, con conseguente grave pregiudizio sia per la Regione, sia per i cittadini elettori.

*All'illustrissimo Presidente della Corte costituzionale*

*Istanza di riduzione dei termini*

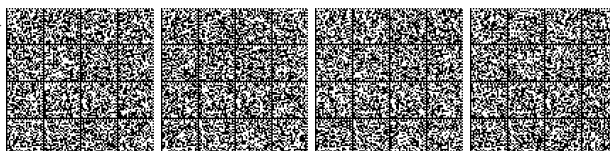
In considerazione dell'estrema urgenza di una pronuncia di codesta Corte sulla legittimità costituzionale del decreto-legge impugnato, che pretende di regolare il procedimento per le elezioni regionali indette per il 28/29 marzo 2010, si chiede alla s.v. ill.ma di voler disporre, ai sensi dell'art. 9 della legge Cost. n. 1/1953, la riduzione dei termini del presente procedimento nella misura più ampia possibile.

*P. Q. M.*

*Si chiede a codesta ecc.ma Corte di voler dichiarare, previa sospensione degli effetti, l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 del decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, in riferimento all'art. 122, primo comma, Cost., nonché agli artt. 3, 48, 72, comma 4, 77, comma 2, 25 e III Cost.*

Roma, addì 10 marzo 2010

*Prof. avv.: Federico SORRENTINO*



## N. 45

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 marzo 2010*  
(della Regione Piemonte)

**Elezioni - Elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario - Procedimento elettorale - Interpretazione autentica dell'art. 9, comma 1, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 - Presentazione delle liste alla cancelleria del Tribunale - Rispetto del termine orario - Condizione di assolvimento - Presenza nei locali del Tribunale, entro il termine di legge, dei delegati incaricati della presentazione delle liste, muniti della prescritta documentazione, comprovabile con ogni mezzo idoneo - Ritenuta esorbitanza del legislatore statale dalla potestà di stabilire i principi fondamentali nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, ed interferenza nella correlata potestà regionale con l'adozione di norme di dettaglio, innovative e interpretative - Lamentata mancanza di un'espressa «clausola di cedevolezza» di rispetto della divergente normativa regionale, mancanza di coordinamento con le Regioni, uso improprio e irragionevole della decretazione d'urgenza, irragionevole interferenza con le elezioni regionali già indette - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, lesione del principio di ragionevolezza, lesione del principio di leale collaborazione, violazione della riserva di legge in senso formale nella materia elettorale.**

- Decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 5, 70, 72, 76, 77, 114, 117, 120 e 122, primo comma; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5, comma 1; legge della Regione Piemonte 29 luglio 2009, n. 21.

**Elezioni - Elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario - Procedimento elettorale - Interpretazione autentica dell'art. 9, comma 3, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 - Regolarità della autenticazione delle firme - Sufficienza che i dati richiesti dall'art. 21, comma 2, ultima parte, del d.P.R. n. 445/2000, siano comunque desumibili in modo univoco da altri elementi presenti nella documentazione prodotta - Esclusione che la regolarità medesima possa essere inficiata dalla presenza di una irregolarità meramente formale quale la mancanza o la non leggibilità del timbro della autorità autenticante, dell'indicazione del luogo di autenticazione, dell'indicazione della qualificazione dell'autorità autenticante, purché autorizzata - Ritenuta esorbitanza del legislatore statale dalla potestà di stabilire i principi fondamentali nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, ed interferenza nella correlata potestà regionale con l'adozione di norme di dettaglio, innovative e interpretative - Lamentata mancanza di un'espressa «clausola di cedevolezza» di rispetto della divergente normativa regionale, mancanza di coordinamento con le Regioni, uso improprio e irragionevole della decretazione d'urgenza, irragionevole interferenza con le elezioni regionali già indette - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, lesione del principio di ragionevolezza, lesione del principio di leale collaborazione, violazione della riserva di legge in senso formale nella materia elettorale.**

- Decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 5, 70, 72, 76, 77, 114, 117, 120 e 122, primo comma; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5, comma 1; legge della Regione Piemonte 29 luglio 2009, n. 21.

**Elezioni - Elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario - Procedimento elettorale - Interpretazione autentica dell'art. 10, comma 5, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 - Decisioni di ammissione e di eliminazione di liste di candidati o di singoli candidati da parte dell'Ufficio centrale regionale - Regime delle impugnative - Individuazione dei soggetti legittimati a ricorrere - Ritenuta esorbitanza del legislatore statale dalla potestà di stabilire i principi fondamentali nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, ed interferenza nella correlata potestà regionale con l'adozione di norme di dettaglio, innovative e interpretative - Lamentata mancanza di un'espressa «clausola di cedevolezza» di rispetto della divergente normativa regionale, mancanza di coordinamento con le Regioni, uso improprio e irragionevole della decretazione d'urgenza, irragionevole interferenza con le elezioni regionali già indette - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, lesione del principio di ragionevolezza, lesione del principio di leale collaborazione, violazione della riserva di legge in senso formale nella materia elettorale.**

- Decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, art. 1, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 5, 70, 72, 76, 77, 114, 117, 120 e 122, primo comma; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5, comma 1; legge della Regione Piemonte 29 luglio 2009, n. 21.



**Elezioni - Elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario - Procedimento elettorale - Interpretazione autentica - Applicazione alle operazioni e ad ogni altra attività relative alle elezioni regionali in corso - Possibilità per i delegati incaricati della presentazione delle liste, che si siano trovati nelle condizioni descritte dal comma 1 dell'art. 1 del decreto, di presentare le liste dalle ore otto alle ore venti del primo giorno non festivo successivo a quello di entrata in vigore del decreto medesimo - Ritenuta esorbitanza del legislatore statale dalla potestà di stabilire i principi fondamentali nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, ed interferenza nella correlata potestà regionale con l'adozione di norme di dettaglio, innovative, interpretative - Lamentata mancanza di un'espressa «clausola di cedevolezza» di rispetto della divergente normativa regionale, mancanza di coordinamento con le Regioni, uso improprio e irragionevole della decretazione d'urgenza, irragionevole interferenza con le elezioni regionali già indette - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, lesione del principio di ragionevolezza, lesione del principio di leale collaborazione, violazione della riserva di legge in senso formale nella materia elettorale.**

- Decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, art. 1, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 5, 70, 72, 76, 77, 114, 117, 120 e 122, primo comma; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5, comma 1; legge della Regione Piemonte 29 luglio 2009, n. 21.

**Elezioni - Elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario - Procedimento elettorale - Interpretazione autentica - Consultazioni per il rinnovo degli organi delle Regioni a statuto ordinario fissate per il 28 e 29 marzo 2010 - Affissione del manifesto recante le liste e le candidature ammesse, a cura dei sindaci, non oltre il sesto giorno antecedente la data della votazione - Ritenuta esorbitanza del legislatore statale dalla potestà di stabilire i principi fondamentali nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, ed interferenza nella correlata potestà regionale con l'adozione di norme di dettaglio, innovative, interpretative - Lamentata mancanza di un'espressa «clausola di cedevolezza» di rispetto della divergente normativa regionale, mancanza di coordinamento con le Regioni, uso improprio e irragionevole della decretazione d'urgenza, irragionevole interferenza con le elezioni regionali già indette - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della elezione dei Consigli regionali, lesione del principio di ragionevolezza, lesione del principio di leale collaborazione, violazione della riserva di legge in senso formale nella materia elettorale.**

- Decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, art. 2.
- Costituzione, artt. 3, 5, 70, 72, 76, 77, 114, 117, 120 e 122, primo comma; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5, comma 1; legge della Regione Piemonte 29 luglio 2009, n. 21.

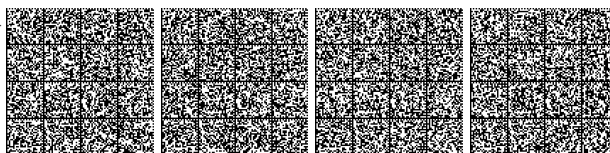
Per la Regione Piemonte, in persona della sua Presidente, prof.ssa Mercedes Bresso, legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dal prof. Roberto Cavallo Perin del Foro di Torino e dal prof. Alberto Romano del Foro di Roma, elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Lungotevere Sanzio n. 1, in forza di procura speciale a margine del presente ricorso per la dichiarazione d'illegittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, artt. 1 e 2, in *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - 6 marzo 2010, n. 54.

#### F A T T O

1. La Presidente della Giunta regionale del Piemonte - esercitando le competenze regionali in materia elettorale ex art. 122, comma 1, Cost. ed art. 51, primo comma, Statuto della Regione - ha indetto le elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale per il 28 e 29 marzo 2010, provvedendo inoltre all'assegnazione dei seggi del Consiglio stesso alle singole circoscrizioni provinciali (decreto del Presidente della Giunta regionale 1° febbraio 2010, n. 6 e n. 7).

A procedimento elettorale in corso ed a tre settimane dalla chiusura della campagna elettorale il Governo ha approvato il decreto-legge in epigrafe (d.l. 5 marzo 2010, n. 29) dettando disposizioni «d'interpretazione autentica» della preesistente legge statale (legge 17 febbraio 1968, n. 108, artt. 9 e 10).

A seguito dei responsi d'esclusione di talune liste da parte degli uffici elettorali della Regione Lombardia e Lazio il Governo ha con il decreto inteso imporre una propria interpretazione della disposizione di legge statale: sul termine di presentazione delle liste (art. 1, comma 1, d.l. n. 29 del 2010), sulle firme a sostegno delle liste (art. 1, comma 2, d.l. n. 29 del 2010), sui rimedi alle decisioni degli uffici elettorali (art. 1 comma 3, d.-l. n. 29 del 2010), comunque con effetto immediato sulle «operazioni ed ogni altra attività relativa alle elezioni regionali in corso», ivi comprese quelle



della Regione Piemonte (art. 1, terzo comma, primo periodo, d.l. n. 29 del 2010), giungendo anzi a porre una singolare norma per la «nuova» presentazione di liste che vale solamente l'8 marzo 2010 (art. 1, comma 3, secondo periodo, d.l. n. 29 del 2010).

In epigrafe al decreto la straordinaria necessità ed urgenza del provvedimento (art. 77, Cost.) è ritenuta per «consentire il corretto svolgimento delle consultazioni elettorali per il rinnovo degli organi delle Regioni a statuto ordinario fissate per il 28 e 29 marzo 2010» con affermazione di un *favor electionis* che vorrebbe incidere sui contenziosi in atto dei principali procedimenti elettorali delle Regioni Lombardia e Lazio, ma con l'effetto ulteriore di «favorire» in ogni Regione italiana la più ampia partecipazione alle elezioni in modo tale da «rendere effettivo l'esercizio del diritto politico di elettorato attivo e passivo, nel rispetto costituzionalmente dovuto per il favore nei confronti della espressione della volontà popolare».

Lo stesso decreto legge - ancora per le sole elezioni regionali 28 e 29 marzo 2010 - impone ai sindaci di curare l'affissione del manifesto «recante le liste e le candidature ammesse» «non oltre il sesto giorno antecedente la data della votazione» (di. n. 29 del 2010, art. 2).

La Regione Piemonte ritiene che tali disposizioni di legge statale ledano la propria sfera di competenza legislativa stabilita in Costituzione e pertanto con il presente atto presenta ricorso *ex art. 127, Cost.* per le seguenti ragioni in

#### D I R I T T O

1. Illegittimità costituzionale del d.l. 5 marzo 2010, n. 29, art. 1, per violazione dell'art. 122, comma 1, Cost. e dell'art. 5, comma 1, legge cost. 22 novembre 1999, n. 1.

A) «Il sistema di elezione ed i casi di ineleggibili e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica» (art. 122, comma 1 Cost., così come sostituito dalla legge Cost. 22 novembre 1999, n. 1, art. 2).

Fino alla data d'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali regionali «l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali» (legge cost. n. 1 del 1999, art. 5, comma 1), cioè la legge 17 febbraio 1968, n. 108 e legge 23 febbraio 1995, n. 43.

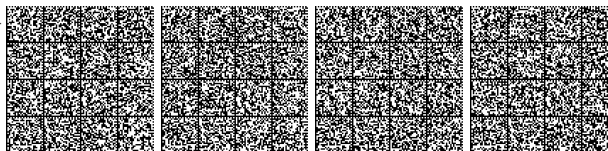
Tale disciplina statale fu approvata in attuazione della norma costituzionale previgente (art. 122, comma 1, Cost.) che attribuiva allo Stato («legge della Repubblica») l'emanazione delle norme sull'elezione dei Consigli delle Regioni a Statuto ordinario.

I principi fondamentali - posti a limite della potestà legislativa regionale in materia di elezioni dei consiglieri, del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale (*ex novo* art. 122, Cost.) sono stati così definiti dalla legge 2 luglio 2004, n. 165: «a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze; b) contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto. Previsione, nel caso in cui la regione adotti l'ipotesi di elezione del Presidente della Giunta regionale secondo modalità diverse dal suffragio universale e diretto, di termini temporali tassativi, comunque non superiori a novanta giorni, per l'elezione del Presidente e per l'elezione o la nomina degli altri componenti della Giunta; c) divieto di mandato imperativo» (art. 4).

La Regione Piemonte ha approvato il suo nuovo Statuto (legge regionale 4 marzo 2005, n. 1), nonché apposita legge che - *ex art. 122, comma 1, Cost.* - regola la «presentazione delle liste per le elezioni regionali» (legge regionale 29 luglio 2009, n. 21) disciplinando autonomamente parte di quanto già in precedenza era disciplinato in via esclusiva dall'art. 9, legge n. 108 del 1968 e dall'art. 1, comma 3, legge n. 43 del 1995.

Trattasi della nota tecnica di «rinvio recettizio» nel quale è la legge di rinvio - nel caso quella regionale - a definire l'assetto normativo tra le due leggi, che preclude ad altri (nel caso lo Stato) ogni successiva diversa definizione - anche d'interpretazione autentica - proprio per l'esplicito richiamo della legge regionale ad un determinato testo di legge statale (art. 9, legge n. 108 del 1968; art. 1, comma 3, legge n. 43 del 1995) ed ancor prima per cessazione della potestà normativa statale in materia.

B) Da tempo la Corte costituzionale ha stabilito che in base alle indicate disposizioni di rango costituzionale (art. 122, comma 1, Cost.; art. 5, comma 1, legge cost. n. 1 del 1999) le leggi statali vigenti in materia d'elezioni regionali (legge n. 108 del 1968; legge n. 43 del 1995) «conservano la loro efficacia, in forza del principio di continuità, fino a quando non vengano sostituite dalle leggi regionali» approvate in conformità ai principi fondamentali dello Stato (non importa qui se posti *ex novo* o ricavabili dalla legislazione preesistente).



La Corte ha soggiunto che le stesse leggi statali n. 108 del 1968 e n. 43 del 1995 - che recano disposizioni di dettaglio sul procedimento elettorale - sono state «irrigidite in via transitoria» ex art. 5, comma 1, legge cost. n. 1 del 1999 (Corte cost., 5 giugno 2003, n. 196), cioè risultano indisponibili allo stesso legislatore statale che le ha poste, poiché per norma costituzionale si è ormai affermata la potestà legislativa regionale ed è cessata la potestà legislativa statale di dettaglio. Tutto ciò a prescindere dalla circostanza che in materia sia stata effettivamente emanata una legge regionale in tutto od anche solo in parte - sostitutiva della preesistente legge statale.

Quest'ultima conclusione fu messa a punto dalla Corte costituzionale con la prima attuazione della legge cost. n. 1 del 1999 e s'afferma a maggior ragione oggi perché lo Stato ha già esercitato la sua residua potestà legislativa di principio (legge regionale n. 165 del 2004, art. 4) ed a fortiori perché la Regione Piemonte ha approvato il suo nuovo Statuto (legge regionale n. 1 del 2005) e le norme sulla presentazione delle liste (legge regionale n. 21 del 2009) che alla legge statale preesistente espressamente danno rinvio (art. 9, legge n. 108 del 1968; art. 1 comma 3, legge n. 43 del 1995).

C) Ad avviso della ricorrente - dopo la legge costituzionale n.1 del 1999 - lo Stato deve stabilire con legge ordinaria i principi fondamentali cui le Regioni debbono attenersi con le proprie leggi elettorali, sicché lo Stato non può più porre in qualsiasi forma disposizioni di dettaglio, anche in via interpretativa delle preesistenti legge n. 108 del 1968 e legge n. 43 del 1995, poiché ciò si risolverebbe in un esercizio attuale della cessata potestà legislativa di dettaglio in materia d'elezioni regionali che più non gli appartiene per scelta costituzionale (art 122, Cost.).

Trattasi di principio che è inderogabile anche per le Regioni a Statuto speciale, in particolare per la Regione Trentino-Alto Adige ove la potestà legislativa in materia d'elezione del Consiglio e del Presidente della Provincia di Bolzano è stata sottratta all'esclusiva competenza della Regione ed attribuita alla Provincia stessa che la esercita «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento della Repubblica, con il rispetto degli obblighi internazionali e con l'osservanza di quanto disposto» dal Titolo II Capo II dello Statuto regionale che definisce i principi in materia di «forma di governo» provinciale (art. 4, comma 1, legge cost. 31 gennaio 2001, n. 2, che sostituisce l'art. 47 dello Statuto regionale).

Analogamente la legge costituzionale valida per la Regione Trentino-Alto Adige ha precisato che «fino alla data di entrata in vigore» della nuova legge elettorale della Provincia di Bolzano «continuano ad applicarsi, in quanto compatibili, le leggi elettorali vigenti» della Regione Trentino-Alto Adige (art. 4, comma 4, legge cost. n. 2 del 2001).

Affetta da illegittimità costituzionale è stata ritenuta la legge regionale d'interpretazione autentica (legge regionale 29 settembre 2004, n. 3) della preesistente legge regionale che disciplinava l'elezione del Consiglio provinciale di Bolzano (legge regionale 8 agosto 1983, n. 7, art. 11, comma 1), perché l'indicata disposizione transitoria di legge costituzionale (art. 4, comma 1, legge cost. n. 2 del 2001) «non vale certamente a ripristinare la competenza legislativa sottratta» dalla stessa legge costituzionale (art. 4, comma 4, legge cost. n. 2 del 2001), sicché in definitiva quest'ultima legge costituzionale salva in via transitoria le «leggi elettorali “vigenti” emanate da chi fino a qual momento aveva la relativa competenza» (Corte cost. 16 giugno 2006, n. 232).

Si è avuto cura di precisare che la legge d'interpretazione autentica «è una legge espressione della potestà legislativa - e non già di una “soggettiva” volontà “chiarificatrice” del suo autore - e pertanto essa, al pari di qualsiasi legge può provenire soltanto» da chi è «attualmente investito di tale potestà, senza che in alcun modo rilevi la qualità di “autore” della legge interpretata» (Corte cost. 16 giugno 2006, n. 232 cui *adde* Corte cost. 6 novembre 2009, n. 290 per un caso di legislazione concorrente Stato-regioni).

Ad avviso della ricorrente risulta dunque precluso allo Stato porre norme d'interpretazione autentica nella materia «elezioni regionali» quand'anche riferite a leggi statali proprio perché oggi tale materia è stata sottratta allo Stato ed attratta nella competenza delle Regioni che esercitano la relativa potestà nel rispetto dei principi fondamentali posti dallo Stato (legge n. 165 del 2004, art 4).

D) Sotto altro profilo si evidenzia l'illegittimità costituzionale delle disciplina impugnata in epigrafe anche nei confronti della Regione Piemonte poiché lo Stato - incidendo sulla sfera di competenza legislativa regionale con disposizioni di dettaglio - non le ha accompagnate con il decreto impugnato in epigrafe quanto meno da un'espressa «clausola di cedevolezza» di rispetto della «divergente normativa regionale che abbia già diversamente disposto o che disponga per l'avvenire» (Corte cost. 23 novembre 2007, n. 401; Corte cost. 1° ottobre 2003, n. 303; *cf.* anche legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 1, comma 2).

L'indirizzo costituzionale è così mutato rispetto al previgente art. 117, Cost. (per tutte Corte cost. 22 luglio 1985, n. 214) che riteneva invece la legge statale in materia di potestà concorrente capace di contenere anche disposizioni di dettaglio che s'affermavano senz'altro nei confronti delle Regioni sino a quando queste ultime non avessero approvato la propria disciplina.

E) Da tutto quanto sinora argomentato discende - ad avviso della Regione ricorrente l'illegittimità costituzionale del d.l. n. 29 del 2010, art. 1 per violazione dell'art. 122, comma 1, Cost. e dell'art. 5, comma 1, legge cost. n.1 del 1999



avendo lo Stato dettato in materia elettorale e con effetto per elezioni in corso nella Regione Piemonte nuove disposizioni legislative di dettaglio in forma d'interpretazione autentica sebbene la potestà legislativa in materia sia già stata affermata in capo alla Regione Piemonte con l'entrata in vigore dell'art. 122, Cost., della legge cost. n.1 del 1999, della legge statale di principio n. 165 del 2004 ed infine della legge regionale Piemonte n. 21 del 2009, ricordata l'immediata lesività dello stesso decreto-legge qui impugnato sulla competenza regionale a disciplinare il procedimento elettorale in corso (*ex plurimis*, Corte cost. 20 novembre 2009, n. 298; 14 dicembre 2007, n. 430; 28 luglio 2004, n. 287).

2. Illegittimità costituzionale del d.l. 5 marzo 2010, n. 29, art. 2, per violazione dell'art. 122, comma 1, Cost. ed art. 5, comma 1, legge cost. 22 novembre 1999, n. 1.

Le stesse ragioni sopra riportate d'illegittimità costituzionale del decreto impugnato in epigrafe per violazione della competenza legislativa regionale in materia «elezioni regionali» per l'impassibilità della legge statale di porre nuove disposizioni di dettaglio e non solo principi fondamentali (art. 122, comma 1, Cost.; art. 5, comma 1, legge Cost., n. 1 del 1999) si ripropongono con riferimento ad altra disposizione dello stesso d.l. n. 29 del 2010 (art. 2) ove con norma statale valida per le sole elezioni regionali 28-29 marzo 2010, di carattere auto-applicativo e senza clausola di cedevolezza, s'impone ai sindaci di curare l'affissione del manifesto «recante le liste e le candidature ammesse» «non oltre il sesto giorno antecedente la data della votazione».

3. Illegittimità costituzionale del d.l. 5 marzo 2010, n. 29, artt. 1 e 2, per violazione dell'art. 122, comma 1, Cost., dell'art. 5, comma 1, legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, degli artt. 70, 72, 76, 77, Cost., nonché degli artt. 5, 114, 117, Cost. e dei principi di ragione (art. 3, Cost.) e di legale collaborazione Stato-Regioni (art. 120, Cost.).

A) Lesiva della competenza regionale risulta la scelta del Governo di utilizzare la forma del decreto legge per addivenire ad emanare le norme in esame, poiché il relativo procedimento in concreto adottato non ha contemplato da parte dello Stato neppure la ricerca di un coordinamento con le Regioni, in palese violazione del principio di leale collaborazione (art. 120, Cost.) che impone allo Stato di sottoporre alle rappresentanze regionali - *sub specie* alla Conferenza Stato Regioni - le norme recanti principi come limite alla legislazione regionale concorrente (*cfi*: art. 1, comma 4 legge 5 giugno 2003, n. 131).

A fortiori la violazione del principio si afferma con riferimento al decreto impugnato in epigrafe che ha adottato norme statali di dettaglio, emanate in materia di competenza regionale senz'alcuna clausola di cedevolezza.

B) Per norma costituzionale - fino all'entrata in vigore delle norme regionali elettorali - l'elezione s'effettua «con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali» (legge cost. n.1 del 1999, art 5, comma 1).

La disposizione transitoria di legge costituzionale si riferisce alle «leggi ordinarie vigenti- dello Stato che tuttora sono la legge n. 108 del 1968 e la legge n. 43 del 1995, enunciando una norma costituzionale che - in attuazione dei principi sopra indicati (*supra*, § 1 e 2) - impedisce espressamente allo Stato sia di adottare la forma della decretazione d'urgenza (*ex art. 77, Cost.*), sia la stessa possibilità di modificare le leggi vigenti «irrigidite in via transitoria» (Corte cost., 5 giugno 2003, n.196).

La legge costituzionale (n. 1 del 1999) completa un principio di rango costituzionale - individuato in via ricognitiva dalla stessa legislazione statale (legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 15, comma 2) - in materia elettorale (artt. 70, 72, 76, 77, Cost.) il quale impone la procedura normale nell'esame dei disegni di legge che appare consona all'indicato principio di leale collaborazione una volta attratta alla sfera dell'autonomia regionale la disciplina elettorale (art. 5, 114, 117, Cost.).

La Regione Piemonte chiede - quanto meno - la dichiarazione d'illegittimità costituzionale del d.l. n. 29 del 2010 per invasione della propria competenza legislativa (artt. 5, 114, 117, Cost.) in materia elettorale (art. 122, comma 1, Cost.) avvenuta non secondo le procedure di consultazione e di garanzia proprie della legge ordinaria, ma facendo uso di una decretazione d'urgenza vietata allo Stato sia per espressa disposizione di legge costituzionale speciale (legge cost. n.1 del 1999, art. 5, comma 1), che completa il più generale principio costituzionale *ex artt. 70, 72, 76, 77, Cost.*

Trattasi della prima volta in cui lo Stato - dopo la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione - è intervenuto con decreto legge su operazioni elettorale in corso nelle Regioni italiane, a conferma della gravità della decisione presa dal Governo con il d.l. n. 29 del 2010. Il Governo è intervenuto in materia elettorale con decretazione d'urgenza *ex art. 77, Cost.* solo per le elezioni di carattere nazionale (*referendum* abrogativi; elezioni di Camera e Senato) o di Comuni e Province (ad es. dal 6 aprile 1993, n. 97; d.l. 19 gennaio 1994, n. 41; d.l. 19 gennaio 1994, n. 41; d.l. 19 gennaio 1994, n. 42; d.l. 29 gennaio 1994, n. 73; d.l. 4 febbraio 1994, n. 88; d.l. 16 marzo 1995, n. 72; d.l. marzo 1995, n. 83; d.l. 10 marzo 1996, n. 12; d.l. 10 maggio 1996, n. 257).

C) L'illegittimità costituzionale della forma del decreto-legge qui impugnato si afferma anche per violazione del principio di ragione (*ex art. 3, Cost.*) poiché, stante che la Costituzione caratterizza tale forma come «provvedimento



provvisorio» (art. 77, comma 2, Cost.), lo stesso non garantisce — in ragione della sua aleatorietà data dalla conversione o non conversione in legge che lo svolgimento delle elezioni 28-29 marzo 2010 assicuri il normale funzionamento di organi ed enti che sono ritenuti costitutivi della Repubblica italiana (art. 114, Cost.).

L'utilizzo in questo caso della decretazione d'urgenza apre infatti la strada a conseguenze difficilmente prevedibili e rimediabili poiché non si può neppure escludere che il Parlamento (in sede di conversione o con legge di sanatoria) ponga ulteriori norme retroattive che — al pari del decreto-legge qui impugnato — destabilizzerebbero ulteriormente i risultati delle elezioni 28-29 marzo 2010 (artt., 5 e 114, Cost.).

Ad avviso della Regione Piemonte vi è un principio di ragione che impedisce una disciplina retroattiva o d'interpretazione autentica del procedimento elettorale di organi ed enti costituzionali a partire dalla data d'indizione dei comizi elettorali, con conseguente illegittimità costituzionale del decreto legge impugnato in epigrafe per avere disposto una disciplina interpretativa a procedimento elettorale iniziato nella Regione Piemonte.

*P. Q. M.*

*Previa autorizzazione della Regione Piemonte ad intervenire alle eventuali camere di consiglio disposte dalla Corte anche in via cautelare per la trattazione della presente controversia, anche riunita ad altre, dichiarare l'illegittimità costituzionale del d.l. 5 marzo 2010, n. 29, artt. 1 e 2 per violazione dell'art. 122, comma 1, Cost., dell'art. 5, comma 1, legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, degli artt. 70, 72, 76, 77, Cost., nonché degli artt. 5, 114, 117, Cost. e dei principi di ragione (art. 3, Cost.) e di leale collaborazione Stato-regioni (art. 120, Cost) con conseguente annullamento delle stesse norme impuginate.*

Roma-Torino, addì 11 marzo 2010

Prof. Alberto Romano – Prof. Roberto Cavallo Perin

10C0233

N. 82

*Ordinanza dell'8 ottobre 2009 emessa dal Giudice di pace di Pordenone  
nel procedimento penale a carico di Osa's Osaro*

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione dei principi di offensività e di proporzionalità - Lesione del principio di irretroattività della legge penale, con riferimento all'ipotesi dell'illecito trattenimento - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza per la mancata previsione di cause di esclusione della configurabilità del reato, a fronte della causa di esclusione del «giustificato motivo» prevista per la fattispecie di maggiore gravità di cui all'art. 14, comma 5-ter del d.lgs. n. 286 del 1998.**

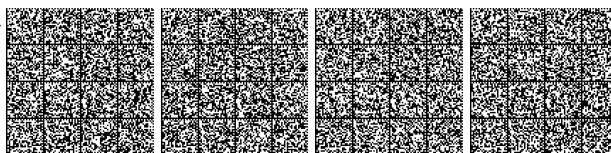
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25 e 27.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Prevista inapplicabilità dell'art. 162 cod. pen. (oblazione nelle contravvenzioni) - Violazione del principio di uguaglianza.**

- 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, art. 3.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Procedimento - Disciplina - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.**

- 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, art. 97.



## IL GIUDICE DI PACE

Il Giudice di pace di Pordenone, dr. Raffaele Vairo, nel processo nei confronti di Osa's Osaro, nato il 15 febbraio 1982 in Nigeria, domiciliato presso il proprio difensore di fiducia avv. Aldo Masserut del foro di Pordenone, imputato della contravvenzione prevista e punita dall'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286/1998 perchè, straniero, si tratteneva nel territorio dello Stato italiano in violazione delle disposizioni di cui al citato d.lgs. n. 286/1998, accertato in Cordenons (Pordenone) in data 8 agosto 2009, ha emesso la seguente ordinanza.

L'imputato è stato rinviato a giudizio per rispondere della contravvenzione di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, articolo aggiunto dalla lettera *a*) del sedicesimo comma dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94.

All'udienza del 28 settembre 2009 il p.m. sollevava eccezioni di incostituzionalità della norma asseritamente violata, ritenendola in contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione.

Osservava il p.m. che la norma, sotto la rubrica «Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato», punisce, con l'ammenda da € 5.000,00 a 10.000,00, lo straniero che fa ingresso o si trattiene nel territorio dello Stato, in quanto violerebbe le disposizioni del d.lgs. n. 286/1998 nonché le disposizioni di cui al comma 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68 (Disciplina del soggiorno di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio).

La norma, quindi, come rileva il p.m.: *a*) punisce, a titolo di contravvenzione e con una pena soltanto pecuniaria, l'ingresso e il soggiorno illegale nel territorio dello Stato, per tale intendendosi quello normalmente qualificato come clandestino; *b*) per tale reato, secondo quanto statuisce l'ultimo inciso del primo comma del citato articolo 10-*bis* d.lgs. n. 286/1998, è esclusa l'applicazione dell'art. 162 del codice penale; *c*) il reato in questione è sottoposto alla condizione di procedibilità che lo straniero non sia effettivamente espulso o respinto.

Ne inferiva che, trattandosi di un reato contravvenzionale, la sola pena pecuniaria prevista per la contravvenzione non costituirebbe un deterrente efficace per soggetti che sono spinti ad emigrare da condizioni di vita disperate, esponendo se stessi e i propri cari a gravi pericoli.

Sotto il profilo processuale la nuova norma, al terzo comma stabilisce che «al procedimento penale per il reato di cui al comma 1 si applicano le disposizioni di cui agli articoli 20-*bis*, 20-*ter* e 32-*bis* del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274» e, cioè:

La «presentazione immediata dell'imputato al giudizio» (art. 20-*bis*, introdotto dalla lettera *b*) del comma 17 dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009;

La «citazione contestuale dell'imputato in udienza» quando «ricorrono gravi e comprovate ragioni di urgenza che non consentono di attendere la fissazione dell'udienza ai sensi del comma 3 del medesimo articolo» (art. 20-*ter*, introdotto anch'esso dalla lettera *b*) del comma 17 dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009);

Lo svolgimento del processo secondo una procedura simile al giudizio direttissimo (art. 32-*bis*, introdotto dalla lettera *c*) del comma 17 dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009).

La nuova norma, sia sotto il profilo sostanziale che sotto quello processuale, appare, sempre ad avviso del p.m., in palese contrasto con i principi posti dagli artt. 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione, per violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, proporzionalità ed offensività.

Sotto il profilo sostanziale, la norma ha configurato quale reato una mera condizione, quella di semplice irregolarità dello straniero che «di per sè, non è univocamente sintomatica di una pericolosità sociale».

Ulteriore elemento, ad avviso del p.m., sarebbe costituito dal fatto che la norma punisce non solo l'ingresso irregolare, ma anche lo straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in modo irregolare, violando così il disposto del secondo comma dell'art. 25 della Costituzione in quanto finirebbe con il punire un soggetto per una condotta passata, «a meno di non voler ritenere — cosa peraltro anch'essa palesemente in contrasto con la Costituzione — che la norma, pur non indicandolo espressamente, ha previsto un generale obbligo di abbandonare l'Italia, immediatamente ed il giorno stesso della sua entrata in vigore, per gli stranieri in condizione di clandestinità».

Al riguardo, sottolinea il p.m., nel d.lgs. n. 286/1998 è già contemplata l'ipotesi di reato consistente nel trattenersi nel territorio dello Stato, allorchè lo straniero, nei cui confronti fosse stato emesso il provvedimento del Questore contenente l'ordine di lasciare il territorio dello Stato, non vi ottemperasse. «Tale ipotesi è certamente più grave di quella prevista dall'art. 10-*bis*, in quanto la condotta è posta in essere da chi ha ricevuto un espresso provvedimento di allontanamento e lo viola volutamente, tanto vero che è stata configurata come delitto. Per tale delitto, tuttavia, è espressamente prevista una causa di esclusione della configurabilità del reato costituita dal giustificato motivo che, come ha avuto modo di precisare tanto la giurisprudenza della Consulta quanto quella della Cassazione, va individuato in tutte quelle circostanze concrete che rendono oggettivamente inesigibile l'ottemperanza all'ordine».



Altro motivo di incostituzionalità della norma in esame sarebbe costituito dal disposto contenuto nell'ultimo inciso del primo comma dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286/1998 che sancisce: «Al reato di cui al presente comma non si applica l'articolo 162 del codice penale». Tale disposto sarebbe in evidente contrasto con l'art. 3 della Costituzione per violazione del principio di uguaglianza davanti alla legge.

Infine, la pena prevista per il reato di clandestinità non si ispirerebbe al principio di proporzionalità e di ragionevolezza, in quanto la pena: (a) viene utilizzata pur in presenza di altri strumenti idonei al raggiungimento dello scopo; (b) nello specifico, la nuova figura di reato si sovrappone integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa.

Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale in relazione all'art. 97 della Costituzione il p.m. ravvisa nel procedimento, creato *ad hoc*, molto simile a quello disciplinato dagli artt. 449 e 452 c.p.p. «nonostante per il reato stesso sia stata prevista, come condizione di procedibilità, la mancata esecuzione dell'espulsione o del respingimento» in quanto:

a) la macchina giudiziaria verrebbe onerata di un carico di lavoro così consistente che potrebbe derivarne, in tempi brevi, la paralisi degli uffici con una notevole ricaduta sui procedimenti di maggiore rilevanza sociale;

b) il richiamo dell'art. 345 c.p.p., poi, creerebbe una evidentissima ed assurda serie di procedimenti che potrebbero protrarsi all'infinito: l'immigrato viene processato ed è prosciolto (per non luogo a procedere) se se ne va o viene eseguita l'espulsione. Ma se torna in Italia, come accade spesso, deve essere di nuovo processato e punito, salvo che venga espulso di nuovo, e così all'infinito;

c) lo scenario non muterebbe neanche nell'ipotesi di celebrazione del processo e la condanna del clandestino.

Il difensore dell'imputato dichiarava di condividere tutte le eccezioni proposte dal p.m.

Il Giudice si riservava.

A scioglimento della riserva, il Giudice dichiara che le eccezioni proposte dal p.m., e condivise dal difensore dell'imputato, non sono manifestamente infondate, per le ragioni che seguono.

Secondo un orientamento dottrinale, un fatto sarebbe da considerarsi reato quando è previsto come tale da una norma penale. Quindi, per la sussistenza del reato sarebbe sufficiente la realizzazione di un comportamento materiale corrispondente al fatto enunciato dalla norma incriminatrice, indipendentemente dalle conseguenze che ne possano derivare, anche nell'ipotesi che nessun bene tutelato dall'ordinamento sia stato leso o sia stato semplicemente posto in pericolo.

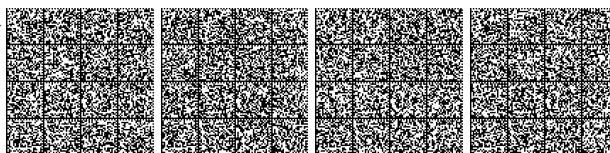
Un secondo indirizzo dottrinale, invece, ritiene che, perchè un fatto possa qualificarsi quale reato, non è sufficiente che si realizzi in un mero comportamento vietato dalla norma penale, ma occorre che esso sia idoneo ad incidere nel mondo esterno (al soggetto agente) in modo tale da pregiudicare (a livello di danno o di pericolo) un quid cui il contesto sociale ed il diritto penale attribuiscono un significato di valore (bene giuridico). Più precisamente, la teoria del reato richiede che il fatto incriminato sia, oltre che tipico (principio di legalità) e colpevole (principio di colpevolezza), anche offensivo (principio di offensività).

Pur nella diversità degli indirizzi dottrinari, i giuristi dell'uno o dell'altro indirizzo manifestano, tuttavia, la perpensione nell'individuare negli articoli 13, 21, 25, 27 della Costituzione il fondamento costituzionale dei principi sopra enunciati.

L'art. 13 Cost. individua nella libertà personale il bene supremo della persona; libertà che può essere limitata con la norma penale soltanto per tutelare beni di pari rango costituzionale da determinate modalità di aggressione; l'art. 25, comma 2, Cost. indica nel fatto e, quindi, nella condotta materiale ed offensiva, il comportamento punibile per legge; l'art. 27, comma 3, Cost., pone in evidenza la funzione educativa della pena che verrebbe compromessa nell'ipotesi di previsione di una sanzione penale a carico di un soggetto reso responsabile di una mera disobbedienza, in quanto il soggetto che abbia commesso un fatto inoffensivo non riuscirebbe a comprendere la ragione della punizione; infine, l'art. 21 Cost., che tutela la libera manifestazione del pensiero.

Da tanto non si discosta il p.m. che ritiene la nuova norma circa il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato in contrasto con i principi posti dagli artt. 3, 24, 25, 27 della Costituzione.

Il principio di offensività, cui fa riferimento il p.m., esige, dunque, che, affinché possa configurarsi un reato, occorre un comportamento che, oltre a corrispondere alla fattispecie descritta dalla norma, sia colpevole ed offensivo, idoneo, cioè, a ledere o porre in pericolo un bene costituzionalmente significativo o comunque non incompatibile con la Costituzione. In altri termini, il reato è ritenuto dal p.m. come un fatto umano che aggredisce un bene giuridico meritevole di protezione da parte di un legislatore che si muove nel quadro dei valori costituzionali (*nullum crimen sine iniuria*), semprechè la misura dell'aggressione sia tale da far apparire inevitabile il ricorso alla, pena e le sanzioni di tipo non penale non siano sufficienti a garantire un'efficace tutela.



Nello stesso senso sembra muoversi la giurisprudenza della Corte Costituzionale, secondo la quale: *a)* «il mancato possesso del titolo abilitativo alla permanenza nello Stato» da parte dello straniero non può considerarsi reato, in quanto non è di per sé idoneo a produrre una particolare pericolosità sociale (Corte Cost., 16 marzo 2007, n. 78); *b)* la mera condizione di clandestino non può considerarsi idonea a porre seriamente in pericolo la sicurezza pubblica.

Sicché la criminalizzazione di tale condizione stabilita dalla norma in esame si rivela priva di fondamento giustificativo.

Il legislatore, quindi, non può delineare fattispecie incriminatrici che prescindano dall'esistenza dell'offesa ad un bene giuridico, come è, invece, avvenuto con l'introduzione nel nostro ordinamento del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato. Del resto, il fondamento giuridico di quanto testè affermato lo si rinviene, oltre che nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, anche nel secondo comma dell'art. 49 c.p. che esclude la punibilità «quando, per la inidoneità dell'azione o per la inesistenza dell'oggetto di essa, è impossibile l'evento dannoso o pericoloso».

Al riguardo, ad esempio, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 519 del 1995, ha dichiarato incostituzionale il reato di mendicizia, evidenziando che «non è conforme al canone di ragionevolezza e travalica i limiti assegnati dalla Costituzione al legislatore, il ricorso non necessitato alla tutela penale in difesa di beni giuridici, quali la tranquillità e l'ordine pubblico, che non sono posti in pericolo da manifestazioni non invasive di mera mendicizia, consistenti in una semplice richiesta di aiuto».

Ne consegue che il concetto di bene giuridico: *a)* impone un limite nelle scelte del legislatore; *b)* deve guidare il giudice il quale, nell'interpretare la legge, dovrà preferire, tra i significati che si possono attribuire alla lettera della legge, quello che meglio si armonizza con il bene giuridico tutelato.

La norma, poi, oltre alla condotta di ingresso irregolare, punisce lo straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in modo irregolare, con ciò violando il secondo comma dell'art. 25 della Costituzione (irretroattività della norma penale), in quanto punisce un soggetto anche per condotte poste in essere prima dell'entrata in vigore della legge n. 94/2009. Il p.m. osserva in proposito che nel d.lgs. n. 286/1998 è già prevista, nel comma 5-ter dell'art. 14, un'ipotesi di reato consistente nel trattenersi nel territorio dello Stato a seguito di provvedimento del Questore, sottolineando che tale ipotesi «è certamente più grave di quella prevista dall'art. 10-bis, in quanto la condotta è posta in essere da chi ha ricevuto un espresso provvedimento di allontanamento e lo viola volutamente, tanto vero che è stata configurata come delitto. Per tale delitto, tuttavia, è espressamente prevista una causa di esclusione della configurabilità del reato costituita dal giustificato motivo che, come ha avuto modo di precisare tanto la giurisprudenza della Consulta quanto quella della Cassazione, va individuato in tutte quelle circostanze concrete che rendono oggettivamente inesigibile l'ottemperanza all'ordine». Nell'ipotesi disciplinata dalla norma in esame, che è sicuramente meno grave (sia ontologicamente che giuridicamente, essendo stata configurata come contravvenzione punita con la sola ammenda) rispetto a quella di cui al comma 5 dell'art. 14, non è prevista alcuna causa di esclusione, il che costituisce una ulteriore, evidentissima violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza.

Altra norma sospetta di incostituzionalità, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, è quella contenuta nell'ultimo inciso del primo comma dell'art. 1 della legge n. 94/2009, secondo cui «Al reato di cui al presente comma non si applica l'articolo 162 del codice penale». Al riguardo il giudice osserva che nessuna norma dell'ordinamento giuridico discrimina il cittadino dallo straniero irregolare, per cui l'esclusione di quest'ultimo dalla possibilità di utilizzare l'istituto dell'oblazione, creando una sorta di regime speciale che riguarda un'intera categoria di soggetti (gli stranieri clandestini) viola il principio di uguaglianza sancito, appunto, dall'art. 3 della Costituzione. Il p.m., in ciò confortato dalla Cassazione (Cass. Pen., n. 5811/2004), ritiene fondatamente che il ricorso all'oblazione sia un vero e proprio diritto soggettivo per l'imputato di contravvenzione punita con la sola pena dell'ammenda, con conseguente estinzione del reato; ebbene, tale diritto viene negato immotivatamente al migrante clandestino solo perchè tale.

Sotto il profilo sanzionatorio, il p.m. ha sollevato dubbi sui caratteri della pena prevista per questa contravvenzione.

In effetti, la norma non tiene affatto conto della *ratio* che deve rivestire la sanzione penale che, nel rispetto del principio di proporzionalità, dev'essere utilizzata solo in mancanza di altri strumenti idonei al raggiungimento dello scopo mentre, nel caso di specie, la nuova figura di reato si sovrappone integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa, il che mette in luce la sua assoluta irragionevolezza.

Sotto il profilo processuale la norma sarebbe, sempre ad avviso del p.m., in evidente contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto rischia di aggravare la crisi degli uffici giudiziari già in situazioni di notevole precarietà con conseguente ricaduta sul buon andamento dall'amministrazione della giustizia. Tanto più che, per il reato in esame, è stato previsto un procedimento molto simile a quello disciplinato dagli articoli 449 - 452 c.p.p., scelta, questa, giudicata irrazionale dal



p.m., dal momento che la competenza è stata attribuita al Giudice di Pace, davanti al quale, è utile ricordarlo, l'art. 17 della legge 24 novembre 1999, n. 468, prevede un procedimento che si svolga con le massime semplificazioni rese necessarie dalla competenza dello stesso giudice.

Effettivamente, come è stato ben evidenziato dalla memoria scritta del p.m.:

a) la macchina giudiziaria verrà onerata di un carico di lavoro tale da incidere pesantemente sul buon funzionamento degli uffici;

b) il richiamo all'art. 345 c.p.p. potrebbe causare «una assurda sequela di processi senza scopo e senza pena», in quanto l'immigrato viene processato ed è proscioltto (per non luogo a procedere) se se ne va o viene eseguita l'espulsione. Ma se torna in Italia, come accade spesso, deve essere di nuovo processato e punito, salvo che venga espulso di nuovo, nel qual caso si farà luogo ad una nuova sentenza di proscioglimento che, ex art. 345 c.p.p., sarà di nuovo revocata da un successivo rientro... e così all'infinito.

Lo scenario non cambia neanche nell'ipotesi di celebrazione del processo con condanna del clandestino.

La circolare n. 557/LEG/240520.09/3<sup>°</sup>P, emanata dal Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza - del 7 agosto 2009, avente ad oggetto: legge 15 luglio 2009, n. 94, recante: Disposizioni in materia di pubblica sicurezza, conferma: «se lo straniero rientra illegalmente in Italia prima della scadenza del divieto di reingresso, l'azione penale va riproposta».

Infatti, se esiste la possibilità di applicare l'espulsione come sanzione sostitutiva, «tale espulsione, tuttavia, si affianca semplicemente a quella amministrativa che, anzi, come si evince dal già ricordato meccanismo previsto dal quarto e quinto comma della nuova norma, sarà appunto quella cui normalmente si farà ricorso. Ne deriverà, allora, che, di fatto, la celebrazione del processo si sarà limitata ad una mera esibizione di forza da parte dello Stato, senza, peraltro, aver conseguito risultati ulteriori o diversi rispetto a quelli già conseguibili con la normativa previgente se non quello, già evidenziato, di avere inutilmente intasato le Aule dei Giudici di pace e le Procure della Repubblica, costrette, nonostante le notorie difficoltà già esistenti, ad affrontare un procedimento direttissimo molto rapido ed impegnativo senza prospettive di risultati concreti».

Quanto alla tesi dei difensori della norma in questione, secondo la quale il reato di clandestinità sarebbe previsto da altre legislazioni di Stati europei (ad esempio Germania, Francia e Gran Bretagna), va chiarito che tale tesi non tiene conto delle sostanziali differenze esistenti tra i vari ordinamenti, «non ultima la diversità in tema di obbligatorietà dell'azione penale, non prevista generalmente nei sistemi giuridici anglosassoni mentre da noi è consacrata nella Costituzione — in tutti tali Stati non vi è alcuna sovrapposizione tra sanzione penale e sanzione amministrativa ed il procedimento penale garantisce un risultato non ottonibile per le vie amministrative come avviene, invece, nel nostro Ordinamento».

Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale va precisato quanto segue.

La questione di legittimità costituzionale di tali norme si pone come una vera e propria questione pregiudiziale, un antecedente logico-giuridico necessario per la decisione della causa, ed è, pertanto, palesemente rilevante nel giudizio in esame.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost. e 23 legge n. 87/1953;*

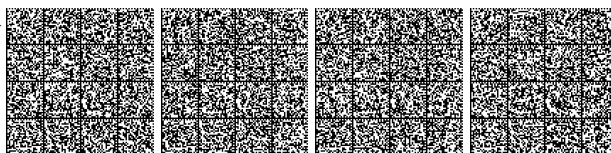
*Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, articolo aggiunto dalla lettera a) del sedicesimo comma dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 9, con riferimento agli articoli 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione;*

*Dispone la sospensione del procedimento e la immediata trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale;*

*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata all'imputato, al difensore, al pubblico ministero e al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.*

Pordenone, addì 8 settembre 2009

*Il giudice di pace: VAIRO*



n. 83

*Ordinanza dell'8 ottobre 2009 emessa dal Giudice di pace di Pordenone  
nel procedimento penale a carico di Ennseiri Rachid*

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione dei principi di offensività e di proporzionalità - Lesione del principio di irretroattività della legge penale, con riferimento all'ipotesi dell'illecito trattenimento - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza per la mancata previsione di cause di esclusione della configurabilità del reato, a fronte della causa di esclusione del «giustificato motivo» prevista per la fattispecie di maggiore gravità di cui all'art. 14, comma 5-ter del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- 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, 24, 25 e 27.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Prevista inapplicabilità dell'art. 162 cod. pen. (oblazione nelle contravvenzioni) - Violazione del principio di uguaglianza.**

- 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, art. 3.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Procedimento - Disciplina - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.**

- 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, art. 97.

## IL GIUDICE DI PACE

Il Giudice di pace di Pordenone, dr. Raffaele Vairo, nel processo nei confronti di Ennseiri Rachid, nato il 12 febbraio 1980 in Marocco, domiciliato presso il proprio difensore di ufficio avv. Antonio Pollini del foro di Pordenone, imputato della contravvenzione prevista e punita dall'art. 10-bis del d.lgs. n. 286/1998 perchè, straniero, si tratteneva nel territorio dello Stato italiano in violazione delle disposizioni di cui al citato d.lgs. n. 286/1998, accertato in Pordenone in data 10 agosto 2009, ha emesso la seguente ordinanza.

L'imputato è stato rinviato a giudizio per rispondere della contravvenzione di cui all'art. 10-bis del d.lgs. 25 luglio 1998, n.286, articolo aggiunto dalla lettera a) del sedicesimo comma dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94.

All'udienza del 28 settembre 2009 il p.m. sollevava eccezioni di incostituzionalità della norma asseritamente violata, ritenendola in contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione.

Osservava il p.m. che la norma, sotto la rubrica «Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato», punisce, con l'ammenda da € 5.000,00 a 10.000,00, lo straniero che fa ingresso o si trattiene nel territorio dello Stato, in quanto violerebbe le disposizioni del d.lgs. n. 286/1998 nonchè le disposizioni di cui al comma 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68 (Disciplina del soggiorno di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio).

La norma, quindi, come rileva il p.m.: a) punisce, a titolo di contravvenzione e con una pena soltanto pecuniaria, l'ingresso e il soggiorno illegale nel territorio dello Stato, per tale intendendosi quello normalmente qualificato come clandestino, b) per tale reato, secondo quanto statuisce l'ultimo inciso del primo comma del citato articolo 10-bis d.lgs. 286/1998, è esclusa l'applicazione dell'art. 162 del codice penale; c) il reato in questione è sottoposto alla condizione di procedibilità che lo straniero non sia effettivamente espulso o respinto.

Ne inferiva che, trattandosi di un reato contravvenzionale, la sola pena pecuniaria prevista per la contravvenzione non costituirebbe un deterrente efficace per soggetti che sono spinti ad emigrare da condizioni di vita disperate, esponendo se stessi e i propri cari a gravi pericoli.



Sotto il profilo processuale la nuova norma, al terzo comma stabilisce che «al procedimento penale per il reato di cui al comma 1 si applicano le disposizioni di cui agli articoli 20-bis, 20-ter e 32-bis del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274» e, cioè:

la «presentazione immediata dell'imputato al giudizio» (art. 20-bis, introdotto dalla lettera b) del comma 17 dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009;

la «citazione contestuale dell'imputato in udienza» quando «ricorrono gravi e comprovate ragioni di urgenza che non consentono di attendere la fissazione dell'udienza ai sensi del comma 3 del medesimo articolo» (art. 20-ter, introdotto anch'esso dalla lettera b) del comma 17 dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009);

lo svolgimento del processo secondo una procedura simile al giudizio direttissimo (art. 32-bis, introdotto dalla lettera c) del comma 17 dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009).

La nuova norma, sia sotto il profilo sostanziale che sotto quello processuale, appare, sempre ad avviso del p.m., in palese contrasto con i principi posti dagli artt. 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione, per violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, proporzionalità ed offensività.

Sotto il profilo sostanziale, la norma ha configurato quale reato una mera condizione, quella di semplice irregolarità dello straniero che «di per sè, non è univocamente sintomatica di una pericolosità sociale».

Ulteriore elemento, ad avviso del p.m., sarebbe costituito dal fatto che la norma punisce non solo l'ingresso irregolare, ma anche lo straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in modo irregolare, violando così il disposto del secondo comma dell'art. 25 della Costituzione in quanto finirebbe con il punire un soggetto per una condotta passata, «a meno di non voler ritenere — cosa peraltro anch'essa palesemente in contrasto — con la Costituzione — che la norma, pur non indicandolo espressamente, ha previsto un generale obbligo di abbandonare l'Italia, immediatamente ed il giorno stesso della sua entrata in vigore, per gli stranieri in condizione di clandestinità».

Al riguardo, sottolinea il p.m., nel d.lgs. n. 286/1998 è già contemplata l'ipotesi di reato consistente nel trattarsi nel territorio dello Stato, allorchè lo straniero, nei cui confronti fosse stato emesso il provvedimento del Questore contenente l'ordine di lasciare il territorio dello Stato, non vi ottemperasse. «Tale ipotesi è certamente più grave di quella prevista dall'art. 10-bis, in quanto la condotta è posta in essere da chi ha ricevuto un espresso provvedimento di allontanamento e lo viola volutamente, tanto vero che è stata configurata come delitto. Per tale delitto, tuttavia, è espressamente prevista una causa di esclusione della configurabilità del reato costituita dal giustificato motivo che, come ha avuto modo di precisare tanto la giurisprudenza della Consulta quanto quella della Cassazione, va individuato in tutte quelle circostanze concrete che rendono oggettivamente inesigibile l'ottemperanza all'ordine».

Altro motivo di incostituzionalità della norma in esame sarebbe costituito dal disposto contenuto nell'ultimo inciso del primo comma dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 286/1998 che sancisce: «Al reato di cui al presente comma non si applica l'articolo 162 del codice penale». Tale disposto sarebbe in evidente contrasto con l'art. 3 della Costituzione per violazione del principio di uguaglianza davanti alla legge.

Infine, la pena prevista per il reato di clandestinità non si ispirerebbe al principio di proporzionalità e di ragionevolezza, in quanto la pena: (a) viene utilizzata pur in presenza di altri strumenti idonei al raggiungimento dello scopo; (b) nello specifico, la nuova figura di reato si sovrappone integralmente a dell'espulsione quale misura amministrativa.

Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale in relazione all'art. 97 della Costituzione il p.m. ravvisa nel procedimento, creato *ad hoc*, molto simile a quello disciplinato dagli artt. 449 e 452 c.p.p. «nonostante per il reato stesso sia stata prevista, come condizione di procedibilità, la mancata esecuzione dell'espulsione o del respingimento», in quanto:

a) la macchina giudiziaria verrebbe onerata di un carico di lavoro così consistente che potrebbe derivarne, in tempi brevi, la paralisi degli uffici con una notevole ricaduta sui procedimenti di maggiore rilevanza sociale;

b) il richiamo dell'art. 345 c.p.p., poi, creerebbe una evidentissima ed assurda serie di procedimenti che potrebbero protrarsi all'infinito: l'immigrato viene processato ed è prosciolto (per non luogo a procedere) se se ne va o viene eseguita l'espulsione. Ma se torna in Italia, come accade spesso, deve essere di nuovo processato e punito, salvo che venga espulso di nuovo, e così all'infinito;

c) lo scenario non muterebbe neanche nell'ipotesi di celebrazione del processo e la condanna del clandestino.

Il difensore dell'imputato dichiarava di condividere tutte le eccezioni proposte dal p.m.

Il Giudice si riservava.

A scioglimento della riserva, il Giudice dichiara che le eccezioni proposte dal p.m., e condivise dal difensore dell'imputato, non sono manifestamente infondate, per le ragioni che seguono.

Secondo un orientamento dottrinale, un fatto sarebbe da considerarsi reato quando è previsto come tale da una norma penale. Quindi, per la sussistenza del reato sarebbe sufficiente la realizzazione di un comportamento materiale



corrispondente al fatto enunciato dalla norma incriminatrice, indipendentemente dalle conseguenze che ne possano derivare, anche nell'ipotesi che nessun bene tutelato dall'ordinamento sia stato lesa o sia stato semplicemente posto in pericolo.

Un secondo indirizzo dottrinale, invece, ritiene che, perchè un fatto possa qualificarsi quale reato, non è sufficiente che si realizzi in un mero comportamento vietato dalla norma penale, ma occorre che esso sia idoneo ad incidere nel mondo esterno (al soggetto agente) in modo tale da pregiudicare (a livello di danno o di pericolo) un quid cui il contesto sociale ed il diritto penale attribuiscono un significato di valore (bene giuridico). Più precisamente, la teoria del reato richiede che il fatto incriminato sia, oltre che tipico (principio di legalità) e colpevole (principio di colpevolezza), anche offensivo (principio di offensività).

Pur nella diversità degli indirizzi dottrinari, i giuristi dell'uno o dell'altro indirizzo manifestano, tuttavia, la propensione nell'individuare negli articoli 13, 21, 25, 27 della Costituzione il fondamento costituzionale dei principi sopra enunciati.

L'art. 13 Cost. individua nella libertà personale il bene supremo della persona; libertà che può essere limitata con la norma penale soltanto per tutelare beni di pari rango costituzionale da determinate modalità di aggressione; l'art. 25, secondo comma, Cost. indica nel fatto e, quindi, nella condotta materiale ed offensiva, il comportamento punibile per legge; l'art. 27, terzo comma, Cost., pone in evidenza la funzione educativa della pena che verrebbe compromessa nell'ipotesi di previsione di una sanzione penale a carico di un soggetto resosi responsabile di una mera disobbedienza, in quanto il soggetto che abbia commesso un fatto inoffensivo non riuscirebbe a comprendere la ragione della punizione; infine, l'art. 21 Cost., che tutela la libera manifestazione del pensiero.

Da tanto non si discosta il p.m. che ritiene la nuova norma circa il reato di ingresso e soggiorno illegale territorio dello Stato in contrasto con i principi posti dagli artt. 3, 24, 25, 27 della Costituzione.

Il principio di offensività, cui fa riferimento il p.m., esige, dunque, che, affinché possa configurarsi un reato, occorre un comportamento che, oltre a corrispondere alla fattispecie descritta dalla norma, sia colpevole ed offensivo, idoneo, cioè, a ledere o porre in pericolo un bene costituzionalmente significativo o comunque non incompatibile con la Costituzione. In altri termini, il reato è ritenuto dal p.m. come un fatto umano che aggredisce un bene giuridico meritevole di protezione da parte di un legislatore che si muove nel quadro dei valori costituzionali (*nullum crimen sine iniuria*), semprechè la misura dell'aggressione sia tale da far apparire inevitabile il ricorso alla pena e le sanzioni di tipo non penale non siano sufficienti a garantire un'efficace tutela.

Nello stesso senso sembra muoversi la giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale: a) «il mancato possesso del titolo abilitativo alla permanenza nello Stato» da parte dello straniero non può considerarsi reato, in quanto non è di per sé idoneo a produrre una particolare pericolosità sociale (Corte cost., 16 marzo 2007, n. 78); b) la mera condizione di clandestino non può considerarsi idonea a porre seriamente in pericolo la sicurezza pubblica.

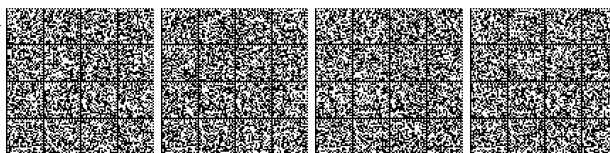
Sicchè la criminalizzazione di tale condizione stabilita dalla norma in esame si rivela priva di fondamento giustificativo.

Il legislatore, quindi, non può delineare fattispecie incriminatrici che prescindano dall'esistenza dell'offesa ad un bene giuridico, come è, invece, avvenuto con l'introduzione nel nostro ordinamento del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato. Del resto, il fondamento giuridico di quanto testè affermato lo si rinviene, oltre che nella giurisprudenza della Corte costituzionale, anche secondo comma dell'art. 49 c.p. che esclude la punibilità «quando, per la inidoneità dell'azione o per la inesistenza dell'oggetto di essa, è impossibile l'evento dannoso o pericoloso».

Al riguardo, ad esempio, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 519 del 1995, ha dichiarato incostituzionale il reato di mendicizia, evidenziando che «non è conforme al canone di ragionevolezza e travalica i limiti assegnati dalla Costituzione al legislatore, il ricorso non necessitato alla tutela penale in difesa di beni giuridici, quali la tranquillità e l'ordine pubblico, che non sono posti in pericolo da manifestazioni non invasive di mena mendicizia, consistenti in una semplice richiesta di aiuto».

Ne consegue che il concetto di bene giuridico: a) impone un limite nelle scelte del legislatore; b) deve guidare il giudice il quale, nell'interpretare la legge, dovrà preferire, tra i significati che si possono attribuire alla lettera della legge, quello che meglio si armonizza con il bene giuridico tutelato.

La norma, poi, oltre alla condotta di ingresso irregolare, punisce lo straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in modo irregolare, con ciò violando il secondo comma dell'art. 25 della Costituzione (irretroattività della norma penale), in quanto punisce un soggetto anche per condotte poste in essere prima dell'entrata in vigore della legge n. 94/2009. Il p.m. osserva in proposito che nel d.lgs. n. 286/1998 è già prevista, nel comma 5-ter dell'art. 14, un'ipotesi di reato consistente nel trattarsi nel territorio dello Stato a seguito di provvedimento del Questore, sottolineando che tale ipotesi «è certamente più grave di quella prevista dall'art. 10-bis, in quanto la condotta è posta in essere da chi ha ricevuto un espresso provvedimento di allontanamento e lo viola volutamente, tanto vero che è stata configurata come



delitto. Per tale delitto, tuttavia, è espressamente prevista una causa di esclusione della configurabilità del reato costituita dal giustificato motivo che, come ha avuto modo di precisare tanto la giurisprudenza della Consulta quanto quella della Cassazione, va individuato in tutte quelle circostanze concrete che rendono oggettivamente inesigibile l'ottemperanza all'ordine». Nell'ipotesi disciplinata dalla norma in esame, che è sicuramente meno grave (sia ontologicamente che giuridicamente, essendo stata configurata come contravvenzione punita con la sola ammenda) rispetto a quella di cui al comma 5 dell'art. 14, non è prevista alcuna causa di esclusione, il che costituisce una ulteriore, evidentissima violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza.

Altra norma sospetta di incostituzionalità, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, è quella tenuta nell'ultimo inciso del primo comma dell'art. 1 della legge n. 94/2009, secondo cui «Al reato di cui al presente comma non si applica l'articolo 162 del codice penale». Al riguardo il giudice osserva che nessuna norma dell'ordinamento giuridico discrimina il cittadino dallo straniero irregolare, per cui l'esclusione di quest'ultimo dalla possibilità di utilizzare l'istituto dell'oblazione, creando una sorta di cui regime speciale che riguarda un'intera categoria di soggetti (gli stranieri clandestini) viola il principio di uguaglianza sancito, appunto, dall'art. 3 della Costituzione. Il p.m., in ciò confortato dalla Cassazione (Cass. Pen., n. 5811/2004), ritiene fondatamente che il ricorso all'oblazione sia un vero e proprio diritto soggettivo per l'imputato di contravvenzione punita con la sola pena dell'ammenda, con conseguente estinzione del reato; ebbene, tale diritto viene negato immotivatamente al migrante clandestino solo perchè tale.

Sotto il profilo sanzionatorio, il p.m. ha sollevato dubbi sui caratteri della pena prevista per questa contravvenzione.

In effetti, la norma non tiene affatto conto della *ratio* che deve rivestire la sanzione penale che, nel rispetto del principio di proporzionalità, dev'essere utilizzata solo in mancanza di altri strumenti idonei al raggiungimento dello scopo mentre, nel caso di specie, la nuova figura di reato si sovrappone integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa, il che mette in luce la sua assoluta irragionevolezza.

Sotto il profilo processuale la norma sarebbe, sempre ad avviso del p.m., in evidente contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto rischia di aggravare la crisi degli uffici giudiziari già in situazioni di notevole precarietà con conseguente ricaduta sul buon andamento dall'amministrazione della giustizia. Tanto più che, per il reato in esame, è stato previsto un procedimento molto simile a quello disciplinato dagli artt. 449 - 452 c.p.p., scelta, questa, giudicata irrazionale dal p.m., dal momento che la competenza è stata attribuita al Giudice di pace, davanti al quale, è utile ricordarlo, l'art. 17 della legge 24 novembre 1999, n. 468, prevede un procedimento che si svolga con le massime semplificazioni rese necessarie dalla competenza dello stesso giudice.

Effettivamente, come è stato ben evidenziato dalla memoria scritta del p.m.:

a) la macchina giudiziaria verrà onerata di un carico di lavoro tale da incidere pesantemente sul buon funzionamento degli uffici;

b) il richiamo all'art. 345 c.p.p. potrebbe causare «una assurda sequela di processi senza scopo e senza pena», in quanto l'immigrato viene processato ed è prosciolto (per non luogo a procedere) se se ne va o viene eseguita l'espulsione. Ma se torna in Italia, come accade spesso, deve essere di nuovo processato e punito, salvo che venga espulso di nuovo, nel qual caso si farà luogo ad una nuova sentenza di proscioglimento che, ex art. 345 c.p.p., sarà di nuovo revocata da un successivo rientro... e così all'infinito.

Lo scenario non cambia neanche nell'ipotesi di celebrazione del processo con condanna del clandestino.

La circolare n. 557/LEG/240520.09/3^P, emanata dal Capo della Polizia - Direttore generale della Pubblica Sicurezza - del 7 agosto 2009, avente ad oggetto: Legge 15 luglio 2009, n. 94, recante: Disposizioni in materia di pubblica sicurezza, conferma: «se lo straniero rientra illegalmente in Italia prima della scadenza del divieto di reingresso, l'azione penale va riproposta».

Infatti, se esiste la possibilità di applicare l'espulsione come sanzione sostitutiva, «tale espulsione, tuttavia, si affianca semplicemente a quella amministrativa che, anzi, come si evince dal già ricordato meccanismo previsto dal quarto e quinto comma della nuova norma, sarà appunto quella cui normalmente si farà ricorso. Ne deriverà, allora, che, di fatto, la celebrazione del processo si sarà limitata ad una mera esibizione di forza da parte dello Stato, senza, peraltro, aver conseguito risultati ulteriori o diversi rispetto a quelli già conseguibili con la normativa previgente se non quello, già evidenziato, di avere inutilmente intasato le Aule dei Giudici di pace e le Procure della Repubblica, costrette, nonostante le notorie difficoltà già esistenti, ad affrontare un procedimento direttissimo molto rapido ed impegnativo senza prospettive di risultati concreti».

Quanto alla tesi dei difensori della norma in questione, secondo la quale il reato di clandestinità sarebbe previsto da altre legislazioni di Stati europei (ad esempio Germania, Francia e Gran Bretagna), va chiarito che tale tesi non tiene conto delle sostanziali differenze esistenti tra i vari ordinamenti, «non ultima la diversità in tema di obbligatorietà dell'azione penale, non prevista generalmente nei sistemi giuridici anglossani mentre da noi è consacrata nella Costituzione - in tutti tali Stati non vi è alcuna sovrapposizione tra sanzione penale e sanzione amministrativa ed il procedimento penale garantisce un risultato non ottonibile per le vie amministrative come avviene, invece, nel nostro Ordinamento».



Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale va precisato quanto segue.

La questione di legittimità costituzionale di tali norme si pone come una vera e propria questione pregiudiziale, un antecedente logico-giuridico necessario per la decisione della causa, ed è, pertanto, palesemente rilevante nel giudizio in esame.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost. e 23, legge n. 87/1953;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, articolo aggiunto dalla lettera a) del sedicesimo comma dell'art. 1, della legge 15 luglio 2009, n. 9, con riferimento agli articoli 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione;*

*Dispone la sospensione del procedimento e la immediata trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale;*

*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata all'imputato, al difensore, al pubblico ministero e al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.*

Pordenone, addì 8 settembre 2009

*Il giudice di pace: VAIRO*

10C0220

**N. 84**

*Ordinanza dell'8 ottobre 2009 emessa dal Giudice di pace di Pordenone  
nel procedimento penale a carico di Pikulina Svetlana*

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione dei principi di offensività e di proporzionalità - Lesione del principio di irretroattività della legge penale, con riferimento all'ipotesi dell'illecito trattenimento - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza per la mancata previsione di cause di esclusione della configurabilità del reato, a fronte della causa di esclusione del «giustificato motivo» prevista per la fattispecie di maggiore gravità di cui all'art. 14, comma 5-ter del d.lgs. n. 286 del 1998.**

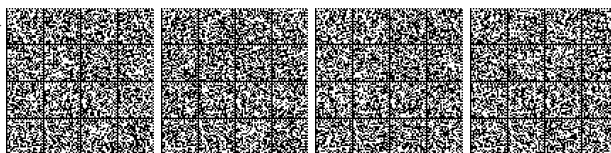
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25 e 27.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Prevista inapplicabilità dell'art. 162 cod. pen. (oblazione nelle contravvenzioni) - Violazione del principio di uguaglianza.**

- 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, art. 3.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Procedimento - Disciplina - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.**

- 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, art. 97.



## IL GIUDICE DI PACE

Il Giudice di pace di Pordenone, dott. Raffaele Vairo, nel processo nei confronti di Pikulina Svetlana, nata il 26 novembre 1960 a Sveerdlovsk (UK), domiciliata presso il proprio difensore di ufficio avv. Silvia Sanzogni del foro di Pordenone, imputata della contravvenzione prevista e punita dall'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286/1998 perché, straniera, si tratteneva nel territorio dello Stato italiano in violazione delle disposizioni di cui al citato d.lgs. n. 286/1998, accertato in Fontanafredda (Pordenone) in data 19 agosto 2009, ha emesso la seguente ordinanza.

L'imputata è stata rinviata a giudizio per rispondere della contravvenzione di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, articolo aggiunto dalla lettera *a*) del sedicesimo comma dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94.

All'udienza del 28 settembre 2009 il p.m. sollevava eccezioni di incostituzionalità della norma asseritamente violata, ritenendola in contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione.

Osservava il p.m. che la norma, sotto la rubrica «Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato», punisce, con l'ammenda da € 5.000,00 a 10.000,00, lo straniero che fa ingresso o si trattiene nel territorio dello Stato, in quanto violerebbe le disposizioni del d.lgs. n. 286/1998 nonché le disposizioni di cui al comma 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68 (Disciplina del soggiorno di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio).

La norma, quindi, come rileva il p.m.: *a*) punisce, a titolo di contravvenzione e con una pena soltanto pecuniaria, l'ingresso e il soggiorno illegale nel territorio dello Stato, per tale intendendosi quello normalmente qualificato come clandestino; *b*) per tale reato, secondo quanto statuisce l'ultimo inciso del primo comma del citato art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286/1998, è esclusa l'applicazione dell'art. 162 del codice penale; *c*) il reato in questione è sottoposto alla condizione di procedibilità che lo straniero non sia effettivamente espulso o respinto.

Ne inferiva che, trattandosi di un reato contravvenzionale, la sola pena pecuniaria prevista per la contravvenzione non costituirebbe un deterrente efficace per soggetti che sono spinti ad emigrare da condizioni di vita disperate, esponendo se stessi e i propri cari a gravi pericoli.

Sotto il profilo processuale la nuova norma, al terzo comma stabilisce che «al procedimento penale per il reato di cui al comma 1 si applicano le disposizioni di cui agli articoli 20-*bis*, 20-*ter* e 32-*bis* del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274» e, cioè:

la «presentazione immediata dell'imputato al giudizio» (art. 20-*bis*, introdotto dalla lettera *b*) del comma 17 dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009;

la «citazione contestuale dell'imputato in udienza» quando «ricorrono gravi e comprovate ragioni di urgenza che non consentono di attendere la fissazione dell'udienza ai sensi del comma 3 del medesimo articolo» (art. 20-*ter*, introdotto anch'esso dalla lettera *b*) del comma 17 dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009);

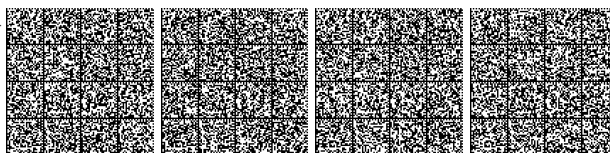
lo svolgimento del processo secondo una procedura simile al giudizio direttissimo (art. 32-*bis*, introdotto dalla lettera *c*) del comma 17, dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009).

La nuova norma, sia sotto il profilo sostanziale che sotto quello processuale, appare, sempre ad avviso del p.m., in palese contrasto con i principi posti dagli artt. 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione, per violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, proporzionalità ed offensività.

Sotto il profilo sostanziale, la norma ha configurato quale reato una mera condizione, quella di semplice irregolarità dello straniero che «di per sé, non è univocamente sintomatica di una pericolosità sociale».

Ulteriore elemento, ad avviso del p.m., sarebbe costituito dal fatto che la norma punisce non solo l'ingresso irregolare, ma anche lo straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in modo irregolare, violando così il disposto del secondo comma dell'art. 25 della Costituzione in quanto finirebbe con il punire un soggetto per una condotta passata, «a meno di non voler ritenere — cosa peraltro anch'essa palesemente in contrasto con la Costituzione — che la norma, pur non indicandolo espressamente, ha previsto un generale obbligo di abbandonare l'Italia, immediatamente ed il giorno stesso della sua entrata in vigore, per gli stranieri in condizione di clandestinità».

Al riguardo, sottolinea il p.m., nel d.lgs. n. 286/1998 è già contemplata l'ipotesi di reato consistente nel trattenersi nel territorio dello Stato, allorché lo straniero, nei cui confronti fosse stato emesso il provvedimento del Questore contenente l'ordine di lasciare il territorio dello Stato, non vi ottemperasse. «Tale ipotesi è certamente più grave di quella prevista dall'art. 10-*bis*, in quanto la condotta è posta in essere da chi ha ricevuto un espresso provvedimento di allontanamento e lo viola volutamente, tanto vero che è stata configurata come delitto. Per tale delitto, tuttavia, è espressamente prevista una causa di esclusione della configurabilità del reato costituita dal giustificato motivo che, come ha avuto modo di precisare tanto la giurisprudenza della Consulta quanto quella della Cassazione, va individuato in tutte quelle circostanze concrete che rendono oggettivamente inesigibile l'ottemperanza all'ordine».



Altro motivo di incostituzionalità della norma in esame sarebbe costituito dal disposto contenuto nell'ultimo inciso del primo comma dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286/1998 che sancisce: «Al reato di cui al presente comma non si applica l'art. 162 del codice penale». Tale disposto sarebbe in evidente contrasto con l'art. 3 della Costituzione per violazione del principio di uguaglianza davanti alla legge.

Infine, la pena prevista per il reato di clandestinità non si ispirerebbe al principio di proporzionalità e di ragionevolezza, in quanto la pena: (a) viene utilizzata pur in presenza di altri strumenti idonei al raggiungimento dello scopo; (b) nello specifico, la nuova figura di reato si sovrappone integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa.

Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale in relazione all'art. 97 della Costituzione il p.m. ravvisa nel procedimento, creato *ad hoc*, molto simile a quello disciplinato dagli artt. 449 e 452 c.p.p. «nonostante per il reato stesso sia stata prevista, come condizione di procedibilità, la mancata esecuzione dell'espulsione o del respingimento», in quanto:

a) la macchina giudiziaria verrebbe onerata di un carico di lavoro così consistente che potrebbe derivarne, in tempi brevi, la paralisi degli uffici con una notevole ricaduta sui procedimenti di maggiore rilevanza sociale;

b) il richiamo dell'art. 345 c.p.p., poi, creerebbe una evidentissima ed assurda serie di procedimenti che potrebbero protrarsi all'infinito: l'immigrato viene processato ed è prosciolto (per non luogo a procedere) se se ne va o viene eseguita l'espulsione. Ma se torna in Italia, come accade spesso, deve essere di nuovo processato e punito, salvo che venga espulso di nuovo, e così all'infinito;

c) lo scenario non muterebbe neanche nell'ipotesi di celebrazione del processo e la condanna del clandestino.

Il difensore dell'imputato dichiarava di condividere tutte le eccezioni proposte dal p.m.

Il Giudice si riservava.

A scioglimento della riserva, il Giudice dichiara che le eccezioni proposte dal p.m., e condivise dal difensore dell'imputato, non sono manifestamente infondate, per le ragioni che seguono.

Secondo un orientamento dottrinale, un fatto sarebbe da considerarsi reato quando è previsto come tale da una norma penale. Quindi, per la sussistenza del reato sarebbe sufficiente la realizzazione di un comportamento materiale corrispondente al fatto enunciato dalla norma incriminatrice, indipendentemente dalle conseguenze che ne possano derivare, anche nell'ipotesi che nessun bene tutelato dall'ordinamento sia stato leso o sia stato semplicemente posto in pericolo.

Un secondo indirizzo dottrinale, invece, ritiene che, perchè un fatto possa qualificarsi quale reato, non è sufficiente che si realizzi in un mero comportamento vietato dalla norma penale, ma occorre che esso sia idoneo ad incidere nel mondo esterno (al soggetto agente) in modo tale da pregiudicare (a livello di danno o di pericolo) un *quid* cui il contesto sociale ed il diritto penale attribuiscono un significato di valore (bene giuridico). Più precisamente, la teoria del reato richiede che il fatto incriminato sia, oltre che tipico (principio di legalità) e colpevole (principio di colpevolezza), anche offensivo (principio di offensività).

Pur nella diversità degli indirizzi dottrinari, i giuristi dell'uno o dell'altro indirizzo manifestano, tuttavia, la propensione nell'individuare negli articoli 13, 21, 25, 27 della Costituzione il fondamento costituzionale dei principi sopra enunciati.

L'art. 13 Cost. individua nella libertà personale il bene supremo della persona; libertà che può essere limitata con la norma penale soltanto per tutelare beni di pari rango costituzionale da determinate modalità di aggressione; l'art. 25, comma 2, Cost. indica nel fatto e, quindi, nella condotta materiale ed offensiva, il comportamento punibile per legge; l'art. 27, comma 3, Cost., pone in evidenza la funzione educativa della pena che verrebbe compromessa nell'ipotesi di previsione di una sanzione penale a carico di un soggetto resosi responsabile di una mera disobbedienza, in quanto il soggetto che abbia commesso un fatto inoffensivo non riuscirebbe a comprendere la ragione della punizione; infine, l'art. 21 Cost., che tutela la libera manifestazione del pensiero.

Da tanto non si discosta il p.m. che ritiene la nuova norma circa il reato di ingresso e soggiorno illegale territorio dello Stato in contrasto con i principi posti dagli artt. 3, 24, 25, 27 della Costituzione.

Il principio di offensività, cui fa riferimento il p.m., esige, dunque, che, affinché possa configurarsi un reato, occorre un comportamento che, oltre a corrispondere alla fattispecie descritta dalla norma, sia colpevole ed offensivo, idoneo, cioè, a ledere o porre in pericolo un bene costituzionalmente significativo o comunque non incompatibile con la Costituzione. In altri termini, il reato è ritenuto dal p.m. come un fatto umano che aggredisce un bene giuridico meritevole di protezione da parte di un legislatore che si muove nel quadro dei valori costituzionali (*nullum crimen sine iniuria*), semprechè la misura dell'aggressione sia tale da far apparire inevitabile il ricorso alla pena e le sanzioni di tipo non penale non siano sufficienti a garantire un'efficace tutela.



Nello stesso senso sembra muoversi la giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale: *a)* «il mancato possesso del titolo abilitativo alla permanenza nello Stato» da parte dello straniero non può considerarsi reato, in quanto non è di per sé idoneo a produrre una particolare pericolosità sociale (Corte cost., 16 marzo 2007, n. 78); *b)* la mera condizione di clandestino non può considerarsi idonea a porre seriamente in pericolo la sicurezza pubblica.

Sicché la criminalizzazione di tale condizione stabilita dalla norma in esame si rivela priva di fondamento giustificativo.

Il legislatore, quindi, non può delineare fattispecie incriminatrici che prescindano dall'esistenza dell'offesa ad un bene giuridico, come è, invece, avvenuto con l'introduzione nel nostro ordinamento del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato. Del resto, il fondamento giuridico di quanto testè affermato lo si rinviene, oltre che nella giurisprudenza della Corte costituzionale, anche nel secondo comma dell'art. 49 c.p. che esclude la punibilità «quando, per la inidoneità dell'azione o per la inesistenza dell'oggetto di essa, è impossibile l'evento dannoso o pericoloso».

Al riguardo, ad esempio, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 519 del 1995, ha dichiarato incostituzionale il reato di mendicizia, evidenziando che «non è conforme al canone di ragionevolezza e travalica i limiti assegnati dalla Costituzione al legislatore, il ricorso non necessitato alla tutela penale in difesa di beni giuridici, quali la tranquillità e l'ordine pubblico, che non sono posti in pericolo da manifestazioni non invasive di mera mendicizia, consistenti in una semplice richiesta di aiuto».

Ne consegue che il concetto di bene giuridico: *a)* impone un limite nelle scelte del legislatore; *b)* deve guidare il giudice il quale, nell'interpretare la legge, dovrà preferire, tra i significati che si possono attribuire alla lettera della legge, quello che meglio si armonizza con il bene giuridico tutelato.

La norma, poi, oltre alla condotta di ingresso irregolare, punisce lo straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in modo irregolare, con ciò violando il secondo comma dell'art. 25 della Costituzione (irretroattività della norma penale), in quanto punisce un soggetto anche per condotte poste in essere prima dell'entrata in vigore della legge n. 94/2009. Il p.m. osserva in proposito che nel d.lgs. n. 286/1998 è già prevista, nel comma 5-ter dell'art. 14, un'ipotesi di reato consistente nel trattenersi nel territorio dello Stato a seguito di provvedimento del Questore, sottolineando che tale ipotesi «è certamente più grave di quella prevista dall'art. 10-bis, in quanto la condotta è posta in essere da chi ha ricevuto un espresso provvedimento di allontanamento e lo viola volutamente, tanto vero che è stata configurata come delitto. Per tale delitto, tuttavia, è espressamente prevista una causa di esclusione della configurabilità del reato costituita dal giustificato motivo che, come ha avuto modo di precisare tanto la giurisprudenza della Consulta quanto quella della Cassazione, va individuato in tutte quelle circostanze concrete che rendono oggettivamente inesigibile l'ottemperanza all'ordine».

Nell'ipotesi disciplinata dalla norma in esame, che è sicuramente meno grave (sia ontologicamente che giuridicamente, essendo stata configurata come contravvenzione punita con la sola ammenda) rispetto a quella di cui al comma 5 dell'art. 14, non è prevista alcuna causa di esclusione, il che costituisce una ulteriore, evidentissima violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza.

Altra norma sospetta di incostituzionalità, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, è quella contenuta nell'ultimo inciso del primo comma dell'art. 1 della legge n. 94/2009, secondo cui «Al reato di cui al presente comma non si applica l'articolo 162 del codice penale». Al riguardo il giudice osserva che nessuna norma dell'ordinamento giuridico discrimina il cittadino dallo straniero irregolare, per cui l'esclusione di quest'ultimo dalla possibilità di utilizzare l'istituto dell'oblazione, creando una sorta di regime speciale che riguarda un'intera categoria di soggetti (gli stranieri clandestini) viola il principio di uguaglianza sancito, appunto, dall'art. 3 della Costituzione. Il p.m., in ciò confortato dalla Cassazione (Cass. Pen., n. 5811/2004), ritiene fondatamente che il ricorso all'oblazione sia un vero e proprio diritto soggettivo per l'imputato di contravvenzione punita con la sola pena dell'ammenda, con conseguente estinzione del reato; ebbene, tale diritto viene negato immotivatamente al migrante clandestino solo perchè tale.

Sotto il profilo sanzionatorio, il p.m. ha sollevato dubbi sui caratteri della pena prevista per questa contravvenzione.

In effetti, la norma non tiene affatto conto della *ratio* che deve rivestire la sanzione penale che, nel rispetto del principio di proporzionalità, dev'essere utilizzata solo in mancanza di altri strumenti idonei al raggiungimento dello scopo mentre, nel caso di specie, la nuova figura di reato si sovrappone integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa, il che mette in luce la sua assoluta irragionevolezza.

Sotto il profilo processuale la norma sarebbe, sempre ad avviso del p.m., in evidente contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto rischia di aggravare la crisi degli uffici giudiziari già in situazioni di notevole precarietà con conseguente ricaduta sul buon andamento dall'amministrazione della giustizia. Tanto più che, per il reato in esame, è stato previsto un procedimento molto simile a quello disciplinato dagli artt. 449 - 452 c.p.p., scelta, questa, giudicata irrazionale dal p.m., dal momento che la competenza è stata attribuita al Giudice di pace, davanti al quale, è utile ricordarlo, l'art. 17 della legge 24 novembre 1999, n. 468, prevede un procedimento che si svolga con le massime semplificazioni rese necessarie dalla competenza dello stesso giudice.



Effettivamente, come è stato ben evidenziato dalla memoria scritta del p.m.:

a) la macchina giudiziaria verrà onerata di un carico di lavoro tale da incidere pesantemente sul buon funzionamento degli uffici;

b) il richiamo all'art. 345 c.p.p. potrebbe causare «una assurda sequela di processi senza scopo e senza pena», in quanto l'immigrato viene processato ed è prosciolto (per non luogo a procedere) se se ne va o viene eseguita l'espulsione. Ma se torna in Italia, come accade spesso, deve essere di nuovo processato e punito, salvo che venga espulso di nuovo, nel qual caso si farà luogo ad una nuova sentenza di proscioglimento che, ex art. 345 c.p.p., sarà di nuovo revocata da un successivo rientro ... e così all'infinito.

Lo scenario non cambia neanche nell'ipotesi di celebrazione del processo con condanna del clandestino.

La circolare n. 557/LEG/240520.09/3^P, emanata dal Capo della Polizia — Direttore generale della pubblica sicurezza — del 7 agosto 2009, avente ad oggetto: legge 15 luglio 2009, n. 94, recante: Disposizioni in materia di pubblica sicurezza, conferma: «se lo straniero rientra illegalmente in Italia prima della scadenza del divieto di reingresso, l'azione penale va riproposta».

Infatti, se esiste la possibilità di applicare l'espulsione come sanzione sostitutiva, «tale espulsione, tuttavia, si affianca semplicemente a quella amministrativa che, anzi, come si evince dal già ricordato meccanismo previsto dal quarto e quinto comma della nuova norma, sarà appunto quella cui normalmente si farà ricorso. Ne deriverà, allora, che, di fatto, la celebrazione del processo si sarà limitata ad una mera esibizione di forza da parte dello Stato, senza, peraltro, aver conseguito risultati ulteriori o diversi rispetto a quelli già conseguibili con la normativa previgente se non quello, già evidenziato, di avere inutilmente intasato le Aule dei Giudici di pace e le Procure della Repubblica, costrette, nonostante le notorie difficoltà già esistenti, ad affrontare un procedimento direttissimo molto rapido ed impegnativo senza prospettive di risultati concreti».

Quanto alla tesi dei difensori della norma in questione, secondo la quale il reato di clandestinità sarebbe previsto da altre legislazioni di Stati Europei (ad esempio Germania, Francia e Gran Bretagna), va chiarito che tale tesi non tiene conto delle sostanziali differenze esistenti tra i vari ordinamenti, «non ultima la diversità in tema di obbligatorietà dell'azione penale, non prevista generalmente nei sistemi giuridici anglossani mentre da noi è consacrata nella Costituzione — in tutti tali Stati non vi è alcuna sovrapposizione tra sanzione penale e sanzione amministrativa ed il procedimento penale garantisce un risultato non ottonibile per le vie amministrative come avviene, invece, nel nostro Ordinamento».

Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale va precisato quanto segue.

La questione di legittimità costituzionale di tali norme si pone come una vera e propria questione pregiudiziale, un antecedente logico-giuridico necessario per la decisione della causa, ed è, pertanto, palesemente rilevante nel giudizio in esame.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost. e 23, legge n. 87/1953;*

*Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, articolo aggiunto dalla lettera a) del sedicesimo comma dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 9, con riferimento agli articoli 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione;*

*Dispone la sospensione del procedimento e la immediata trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale;*

*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata all'imputato, al difensore, al pubblico ministero e al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.*

Pordenone, addì 8 settembre 2009

*Il giudice di pace: VAIRO*



n. 85

*Ordinanza dell'8 ottobre 2009 emessa dal Giudice di pace di Pordenone  
nel procedimento penale a carico di Arebun Joseph*

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione dei principi di offensività e di proporzionalità - Lesione del principio di irretroattività della legge penale, con riferimento all'ipotesi dell'illecito trattenimento - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza per la mancata previsione di cause di esclusione della configurabilità del reato, a fronte della causa di esclusione del «giustificato motivo» prevista per la fattispecie di maggiore gravità di cui all'art. 14, comma 5-ter del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- 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, 24, 25 e 27.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Prevista inapplicabilità dell'art. 162 cod. pen. (oblazione nelle contravvenzioni) - Violazione del principio di uguaglianza.**

- 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, art. 3.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Procedimento - Disciplina - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.**

- 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, art. 97.

## IL GIUDICE DI PACE

Il Giudice di pace di Pordenone, dr. Raffaele Vairo, nel processo nei confronti di Arebun Joseph, nato il 12 agosto 1980 in Nigeria, domiciliato presso il proprio difensore di fiducia avv. Enrico Bevilacqua del foro di Pordenone, imputato della contravvenzione prevista e punita dall'art. 10-bis del d.lgs. n. 286/1998 perchè, straniero, si tratteneva nel territorio dello Stato italiano in violazione delle disposizioni di cui al citato d.lgs. n. 286/1998, accertato in Pordenone in data 21 agosto 2009, ha emesso la seguente ordinanza.

L'imputato è stato rinviato a giudizio per rispondere della contravvenzione di cui all'art. 10-bis del d.lgs. 25 luglio 1998, n.286, articolo aggiunto dalla lettera a) del sedicesimo comma dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94.

All'udienza del 28 settembre 2009 il p.m. sollevava eccezioni di incostituzionalità della norma asseritamente violata, ritenendola in contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione.

Osservava il p.m. che la norma, sotto la rubrica «Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato», punisce, con rammenda da € 5.000,00 a 10.000,00, lo straniero che fa ingresso o si trattiene nel territorio dello Stato, in quanto violerebbe le disposizioni del d.lgs. n. 286/1998 nonchè le disposizioni di cui al comma 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68 (Disciplina del soggiorno di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio).

La norma, quindi, come rileva il p.m.: a) punisce, a titolo di contravvenzione e con una pena soltanto pecuniaria, l'ingresso e il soggiorno illegale nel territorio dello Stato per tale intendendosi quello normalmente qualificato come clandestino; b) per tale reato, secondo quanto statuisce l'ultimo inciso del primo comma del citato articolo 10-bis d.lgs. n. 286/1998, è esclusa l'applicazione dell'art. 162 del codice penale; c) il reato in questione è sottoposto alla condizione di procedibilità che lo straniero non sia effettivamente espulso o respinto.

Ne inferiva che, trattandosi di un reato contravvenzionale, la sola pena pecuniaria prevista per la contravvenzione non costituirebbe un deterrente efficace per soggetti che sono spinti ad emigrare da condizioni di vita disperate, esponendo se stessi e i propri cari a gravi pericoli.



Sotto il profilo processuale la nuova norma, al terzo comma stabilisce che «al procedimento penale per il reato di cui al comma 1 si applicano le disposizioni di cui agli articoli 20-*bis*, 20-*ter* e 32-*bis* del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274» e, cioè:

la «presentazione immediata dell'imputato al giudizio» (art. 20-*bis*, introdotto dalla lettera *b*) del 17° comma dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009;

la «citazione contestuale dell'imputato in udienza» quando «ricorrono gravi e comprovate ragioni di urgenza che non consentono di attendere la fissazione dell'udienza ai sensi del comma 3 del medesimo articolo» (art. 20-*ter*, introdotto anch'esso dalla lettera *b*) del 17° comma dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009);

lo svolgimento del processo secondo una procedura simile al giudizio direttissimo (art. 32-*bis*, introdotto dalla lettera *c*) del 17° comma dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009).

La nuova norma, sia sotto il profilo sostanziale che sotto quello processuale, appare, sempre ad avviso del p.m., in palese contrasto con i principi posti dagli artt. 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione, per violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, proporzionalità ed offensiva.

Sotto il profilo sostanziale, la norma ha configurato quale reato una mera condizione, quella di semplice irregolarità dello straniero che «di per sè, non è univocamente sintomatica di una pericolosità sociale».

Ulteriore elemento, ad avviso del p.m., sarebbe costituito dal fatto che la norma punisce non solo l'ingresso irregolare, ma anche lo straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in modo irregolare, violando così il disposto del secondo comma dell'art. 25 della Costituzione in quanto finirebbe con il punire un soggetto per una condotta passata, «a meno di non voler ritenere — cosa peraltro anch'essa palesemente in contrasto con la Costituzione — che la norma, pur non indicandolo espressamente, ha previsto un generale obbligo di abbandonare l'Italia, immediatamente ed il giorno stesso della sua entrata in vigore, per gli stranieri in condizione di clandestinità».

Al riguardo, sottolinea il p.m., nel d.lgs. n. 286/1998 è già contemplata l'ipotesi di reato consistente nel trattenersi nel territorio dello Stato, allorchè lo straniero, nei cui confronti fosse stato emesso il provvedimento del Questore contenente l'ordine di lasciare il territorio dello Stato, non vi ottemperasse. «Tale ipotesi è certamente più grave di quella prevista dall'art. 10-*bis*, in quanto la condotta è posta in essere da chi ha ricevuto un espresso provvedimento di allontanamento e lo viola volutamente, tanto vero che è stata configurata come delitto. Per tale delitto, tuttavia, è espressamente prevista una causa di esclusione della configurabilità del reato costituita dal giustificato motivo che, come ha avuto modo di precisare tanto la giurisprudenza della Consulta quanto quella della Cassazione, va individuato in tutte quelle circostanze concrete che rendono oggettivamente inesigibile l'ottemperanza all'ordine».

Altro motivo di incostituzionalità della norma in esame sarebbe costituito dal disposto contenuto, nell'ultimo inciso del primo comma dell'art. 10-*bis* del d.lgs. 286/1998 che sancisce: «Al reato di cui al presente comma non si applica l'art. 162 del codice penale». Tale disposto sarebbe in evidente contrasto con l'art. 3 della Costituzione per violazione del principio di uguaglianza davanti alla legge.

Infine, la pena prevista per il reato di clandestinità non si ispirerebbe al principio di proporzionalità e di ragionevolezza, in quanto la pena: (a) viene utilizzata pur in presenza di altri strumenti idonei al raggiungimento dello scopo; (b) nello specifico, la nuova figura di reato si sovrappone integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa.

Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale in relazione all'art. 97 della Costituzione il p.m. ravvisa nel procedimento, creato *ad hoc*, molto simile a quello disciplinato dagli artt. 449 e 452 c.p.p. «nonostante per il reato stesso sia stata prevista, come condizione di procedibilità, la mancata esecuzione dell'espulsione o del respingimento», in quanto:

a) la macchina giudiziaria verrebbe onerata di un carico di lavoro così consistente che potrebbe derivarne, in tempi brevi, la paralisi degli uffici con una notevole ricaduta sui procedimenti di maggiore rilevanza sociale;

b) il richiamo dell'art. 345 c.p.p., poi, creerebbe una evidentissima ed assurda serie di procedimenti che potrebbero protrarsi all'infinito: l'immigrato viene processato ed è prosciolto (per non luogo a procedere) se se ne va o viene eseguita l'espulsione. Ma se torna in Italia, come accade spesso, deve essere di nuovo processato e punito, salvo che venga espulso di nuovo, e così all'infinito;

c) lo scenario non muterebbe neanche nell'ipotesi di celebrazione del processo e la condanna del clandestino.

Il difensore dell'imputato dichiarava di condividere tutte le eccezioni proposte dal p.m.

Il Giudice si riservava.

A scioglimento della riserva, il Giudice dichiara che le eccezioni proposte dal p.m., e condivise dal difensore dell'imputato, non sono manifestamente infondate, per le ragioni che seguono.



Secondo un orientamento dottrinale, un fatto sarebbe da considerarsi reato quando è previsto come tale da una norma penale. Quindi, per la sussistenza del reato sarebbe sufficiente la realizzazione di un comportamento materiale corrispondente al fatto enunciato dalla norma incriminatrice, indipendentemente dalle conseguenze che ne possano derivare, anche nell'ipotesi che nessun bene tutelato dall'ordinamento sia stato leso o sia stato semplicemente posto in pericolo.

Un secondo indirizzo dottrinale, invece, ritiene che, perché un fatto possa qualificarsi quale reato, non è sufficiente che si realizzi in un mero comportamento vietato dalla norma penale, ma occorre che esso sia idoneo ad incidere nel mondo esterno (al soggetto agente) in modo tale da pregiudicare (a livello di danno o di pericolo) un *quid* cui il contesto sociale ed il diritto penale attribuiscono un significato di valore (bene giuridico). Più precisamente, la teoria del reato richiede che il fatto incriminato sia, oltre che tipico (principio di legalità) e colpevole (principio di colpevolezza), anche offensivo (principio di offensività).

Pur nella diversità degli indirizzi dottrinari, i giuristi dell'uno o dell'altro indirizzo manifestano, tuttavia, la perpensione nell'individuare negli articoli 13, 21, 25, 27 della Costituzione il fondamento costituzionale dei principi sopra enunciati.

L'art. 13 Cost. individua nella libertà personale il bene supremo della persona; libertà che può essere limitata con la norma penale soltanto per tutelare beni di pari rango costituzionale da determinate modalità di aggressione; l'art. 25, comma 2, Cost. indica nel fatto e, quindi, nella condotta materiale ed offensiva, il comportamento punibile per legge; l'art. 27, comma 3, Cost., pone in evidenza la funzione educativa della pena che verrebbe compromessa nell'ipotesi di previsione di una sanzione penale a carico di un soggetto resosi responsabile di una mera disobbedienza, in quanto il soggetto che abbia commesso un fatto inoffensivo non riuscirebbe a comprendere la ragione della punizione, infine, l'art. 21 Cost., che tutela la libera manifestazione del pensiero.

Da tanto non si discosta il p.m. che ritiene la nuova norma circa il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato in contrasto con i principi posti dagli artt. 3, 24, 25, 27 della Costituzione.

Il principio di offensività, cui fa riferimento il p.m., esige, dunque, che, affinché possa configurarsi un reato, occorre un comportamento che, oltre a corrispondere alla fattispecie descritta dalla norma, sia colpevole ed offensivo, idoneo, cioè, a ledere o porre in pericolo un bene costituzionalmente significativo o comunque non incompatibile con la Costituzione. In altri termini, il reato è ritenuto dal p.m. come un fatto umano che aggredisce un bene giuridico meritevole di protezione da parte di un legislatore che si muove nel quadro dei valori costituzionali (*nullum crimen sine iniuria*), sempreché la misura dell'aggressione sia tale da far apparire inevitabile il ricorso alla pena e le sanzioni di tipo non penale non siano sufficienti a garantire un'efficace tutela.

Nello stesso senso sembra muoversi la giurisprudenza della Corte Costituzionale, secondo la quale: *a*) «il mancato possesso del titolo abilitativo alla permanenza nello Stato, da parte dello straniero non può considerarsi reato, in quanto non è di per sé idoneo a produrre una particolare pericolosità sociale (Corte Cost., 16.03.2007, n. 78); *b*) la mera condizione di clandestino non può considerarsi idonea a porre seriamente in pericolo la sicurezza pubblica.

Sicché la criminalizzazione di tale condizione stabilita dalla norma in esame si rivela priva di fondamento giustificativo.

Il legislatore, quindi, non può delineare fattispecie incriminatrici che prescindano dall'esistenza dell'offesa ad un bene giuridico, come è, invece, avvenuto con l'introduzione nel nostro ordinamento del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato. Del resto, il fondamento giuridico di quanto testè affermato lo si rinviene, oltre che nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, anche nel secondo comma dell'art. 49 c.p. che esclude la punibilità «quando, per la inidoneità dell'azione o per la inesistenza dell'oggetto di essa, è impossibile l'evento dannoso o pericoloso».

Al riguardo, ad esempio, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 519 del 1995, ha dichiarato incostituzionale il reato di mendicizia, evidenziando che «non è conforme al canone di ragionevolezza e travalica i limiti assegnati dalla Costituzione al legislatore, il ricorso non necessitato alla tutela a penale in difesa di beni giuridici, quali la tranquillità e l'ordine pubblico, che non sono posti in pericolo da manifestazioni non invasive di mera mendicizia, consistenti in una semplice richiesta di aiuto».

Ne consegue che il concetto di bene giuridico: *a*) impone un limite nelle scelte del legislatore; *b*) deve guidare il giudice il quale, nell'interpretare la legge, dovrà preferire, tra i significati che si possono attribuire alla lettera della legge, quello che meglio si armonizza con il bene giuridico tutelato.

La norma, poi, oltre alla condotta di ingresso irregolare, punisce lo straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in modo irregolare, con ciò violando il secondo comma dell'art. 25 della Costituzione (irretroattività della norma penale), in quanto punisce un soggetto anche per condotte poste in essere prima dell'entrata in vigore della legge n. 94/2009. Il p.m. osserva in proposito che nel d.lgs. n. 286/1998 è già prevista, nel comma 5-ter dell'art. 14, un'ipotesi di reato consistente nel trattenersi nel territorio dello Stato a seguito di provvedimento del Questore, sottolineando



che tale ipotesi «è certamente più grave di quella prevista dall'art. 10-bis, in quanto la condotta è posta in essere da chi ha ricevuto un espresso provvedimento di allontanamento e lo viola volutamente, tanto vero che è stata configurata come delitto. Per tale delitto, tuttavia, è espressamente prevista una causa di esclusione della configurabilità del reato costituita dal giustificato motivo che, come ha avuto modo di precisare tanto la giurisprudenza della Consulta quanto quella della Cassazione, va individuato in tutte quelle circostanze concrete che rendono oggettivamente inesigibile l'ottemperanza all'ordine».

Nell'ipotesi disciplinata dalla norma in esame, che è sicuramente meno grave (sia ontologicamente che giuridicamente, essendo stata configurata come contravvenzione punita con la sola ammenda) rispetto a quella di cui al comma 5 dell'art. 14, non è prevista alcuna causa di esclusione, il che costituisce una ulteriore, evidentissima violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza.

Altra norma sospetta di incostituzionalità, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, è quella contenuta nell'ultimo inciso del primo comma 1 della legge n. 94/2009, secondo cui «Al reato di cui al presente comma non si applica l'articolo 162 del codice penale». Al riguardo il giudice osserva che nessuna norma dell'ordinamento giuridico discrimina il cittadino dallo straniero irregolare, per cui l'esclusione di quest'ultimo dalla possibilità di utilizzare l'istituto dell'oblazione, creando una sorta di regime speciale che riguarda un'intera categoria di soggetti (gli stranieri clandestini) viola il principio di uguaglianza sancito, appunto, dall'art. 3 della Costituzione. Il p.m., in ciò confortato dalla Cassazione (Cass. Pen., n. 5811/2004), ritiene fondatamente che il ricorso all'oblazione sia un vero e proprio diritto soggettivo per l'imputato di contravvenzione punita con la sola pena dell'ammenda, con conseguente estinzione del reato; ebbene, tale diritto viene negato immotivatamente al migrante clandestino solo perchè tale.

Sotto il profilo sanzionatorio, il p.m. ha sollevato dubbi sui caratteri della pena prevista, per questa contravvenzione.

In effetti, la norma non tiene affatto conto della *ratio* che deve rivestire la sanzione penale che, nel rispetto del principio di proporzionalità, dev'essere utilizzata solo in mancanza di altri strumenti idonei al raggiungimento dello scopo mentre, nel caso di specie, la nuova figura di reato si sovrappone integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa, il che mette in luce la sua assoluta irragionevolezza.

Sotto il profilo processuale la norma sarebbe, sempre ad avviso del p.m., in evidente contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto rischia di aggravare la crisi degli uffici giudiziari già in situazioni di notevole precarietà con conseguente ricaduta sul buon andamento dall'amministrazione della giustizia. Tanto più che, per il reato in esame, è stato previsto un procedimento molto simile a quello disciplinato dagli artt. 449 - 452 c.p.p., scelta, questa, giudicata irrazionale dal p.m., dal momento che la competenza è stata attribuita al Giudice di pace, davanti al quale, è utile ricordarlo, l'art. 17 della legge 24 novembre 1999, n. 468, prevede un procedimento che si svolga con le massime semplificazioni rese necessarie dalla competenza dello stesso giudice.

Effettivamente, come è stato ben evidenziato dalla memoria scritta del p.m.:

a) la macchina giudiziaria verrà onerata di un carico di lavoro tale da incidere pesantemente sul buon funzionamento degli uffici;

b) il richiamo all'art. 345 c.p.p. potrebbe causare «una assurda sequela di processi senza scopo e senza pena», in quanto l'immigrato viene processato ed è prosciolto (per non luogo a procedere) se se ne va o viene eseguita l'espulsione. Ma se torna in Italia, come accade spesso, deve essere di nuovo processato e punito, salvo che venga espulso di nuovo, nel qual caso si farà luogo ad una nuova sentenza di proscioglimento che, ex art. 345 c.p.p., sarà di nuovo revocata da un successivo rientro... e così all'infinito.

Lo scenario non cambia neanche nell'ipotesi di celebrazione del processo con condanna del clandestino.

La circolare n. 557/LEG/240520.09/3^P, emanata dal Capo della Polizia — Direttore generale della Pubblica sicurezza — del 7 agosto 2009, avente ad oggetto: legge 15 luglio 2009, n. 94, recante: Disposizioni in materia di pubblica sicurezza, conferma: «se lo straniero rientra illegalmente in Italia prima della scadenza del divieto di reingresso, l'azione penale va riproposta».

Infatti, se esiste la possibilità di applicare l'espulsione come sanzione sostitutiva, «tale espulsione, tuttavia, si affianca semplicemente a quella amministrativa che, anzi, come si evince dal già ricordato meccanismo previsto dal quarto e quinto comma della nuova norma, sarà appunto quella cui normalmente si farà ricorso. Ne deriverà, allora, che, di fatto, la celebrazione del processo si sarà limitata ad una mera esibizione di forza da parte dello Stato, senza, peraltro, aver conseguito risultati ulteriori o diversi rispetto a quelli già conseguibili con la normativa previgente se non quello, già evidenziato, di avere inutilmente intasato le Aule dei Giudici di pace e le Procure della Repubblica, costrette, nonostante le notorie difficoltà già esistenti, ad affrontare un procedimento direttissimo molto rapido ed impegnativo senza prospettive di risultati concreti».

Quanto alla tesi dei difensori della norma in questione, secondo la quale il reato di clandestinità sarebbe previsto da altre legislazioni di Stati Europei (ad esempio Germania, Francia e Gran Bretagna), va chiarito che tale tesi non tiene conto delle sostanziali differenze esistenti tra i vari ordinamenti, «non ultima la diversità in tema di obbligato-



rietà dell'azione penale, non prevista generalmente nei sistemi giuridici anglossani mentre da noi è consacrata nella Costituzione — in tutti tali Stati non vi è alcuna sovrapposizione tra sanzione penale e sanzione amministrativa ed il procedimento penale garantisce un risultato non ottonibile per le vie amministrative come avviene, invece, nel nostro Ordinamento».

Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale va precisato quanto segue.

La questione di legittimità costituzionale di tali norme si pone come una vera e propria questione pregiudiziale, un antecedente logico-giuridico necessario per la decisione della causa, ed è, pertanto, palesemente rilevante nel giudizio in esame.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost. e 23, legge n. 87/1953;*

*Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, articolo aggiunto dalla lettera a) del sedicesimo comma dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 9, con riferimento agli articoli 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione.*

*Dispone la sospensione del procedimento e la immediata trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale:*

*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata all'imputato, al difensore, al Pubblico ministero e al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.*

Pordenone, addì 8 settembre 2009

*Il giudice di pace: VAIRO*

10C0222

N. 86

*Ordinanza dell'8 ottobre 2009 emessa dal Giudice di pace di Pordenone  
nel procedimento penale a carico di Aseil Helina*

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione dei principi di offensività e di proporzionalità - Lesione del principio di irretroattività della legge penale, con riferimento all'ipotesi dell'illecito trattenimento - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza per la mancata previsione di cause di esclusione della configurabilità del reato, a fronte della causa di esclusione del «giustificato motivo» prevista per la fattispecie di maggiore gravità di cui all'art. 14, comma 5-ter del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- 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, 24, 25 e 27.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Prevista inapplicabilità dell'art. 162 cod. pen. (oblazione nelle contravvenzioni) - Violazione del principio di uguaglianza.**

- 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, art. 3.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Procedimento - Disciplina - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.**

- 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, art. 97.



## IL GIUDICE DI PACE

Il Giudice di pace di Pordenone, dr. Raffaele Vairo, nel processo nei confronti di Aseil Helina, nata il 28 novembre 1982 in Ghana, domiciliata presso il proprio difensore di ufficio avv. Giovanni Bonora del foro di Pordenone, imputata della contravvenzione prevista e punita dall'art. 10-bis del d.lgs. n. 286/1998 perchè, straniera, si tratteneva nel territorio dello Stato italiano in violazione delle disposizioni di cui al citato d.lgs. n. 286 /1998, accertato in Pordenone in data 21 agosto 2009, ha emesso la seguente ordinanza.

L'imputata è stata rinviata a giudizio per rispondere della contravvenzione di cui all'art. 10-bis del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286, articolo aggiunto dalla lettera a) del sedicesimo comma dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94.

All'udienza del 28 settembre 2009 il p.m. sollevava eccezioni di incostituzionalità della norma asseritamente violata, ritenendola in contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione.

Osservava il p.m. che la norma, sotto la rubrica «Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato», punisce, con l'ammenda da € 5.000,00 a 10.000,00, lo straniero che fa ingresso o si trattiene nel territorio dello Stato, in quanto violerebbe le disposizioni del d.lgs. n. 286/1998 nonchè le disposizioni di cui al comma 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68 (Disciplina del soggiorno di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio).

La norma, quindi, come rileva il p.m.: a) punisce, a titolo di contravvenzione e con una pena soltanto pecuniaria, l'ingresso e il soggiorno illegale nel territorio dello Stato, per tale intendendosi quello normalmente qualificato come clandestina, b) per tale reato, secondo quanto statuisce l'ultimo inciso del primo comma del citato articolo 10-bis, d.lgs. n. 286/1998, è esclusa l'applicazione dell'art. 162 del codice penale; c) il reato in questione è sottoposto alla condizione di procedibilità che lo straniero non sia effettivamente espulso o respinto.

Ne inferiva che, trattandosi di un reato contravvenzionale, la sola pena pecuniaria prevista per la contravvenzione non costituirebbe un deterrente efficace per soggetti che sono spinti ad emigrare da condizioni di vita disperate, esponendo se stessi e i propri cari a gravi pericoli.

Sotto il profilo processuale la nuova norma, al terzo comma stabilisce che «al procedimento penale per il reato di cui al comma 1 si applicano le disposizioni di cui agli articoli 20-bis, 20-ter e 32-bis del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274,, e, cioè:

La «presentazione immediata dell'imputato al giudizio» (art. 20-bis, introdotto dalla lettera b) del diciassettesimo comma dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009;

La «citazione contestuale dell'imputato in udienza» quando «ricorrono gravi e comprovate ragioni di urgenza che non consentono di attendere la fissazione dell'udienza ai sensi del comma 3 del medesimo articolo» (art. 20-ter, introdotto anch'esso dalla lettera b) del diciassettesimo comma dello stesso art. 1 della legge 94/2009);

lo svolgimento del processo secondo una procedura simile al giudizio direttissimo (art. 32-bis, introdotto dalla lettera c) del diciassettesimo comma dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009).

La nuova norma, sia sotto il profilo sostanziale che sotto quello processuale, appare, sempre ad avviso del p.m., in palese contrasto con i principi posti dagli artt. 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione, per violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, proporzionalità ed offensività.

Sotto il profilo sostanziale, la norma ha configurato quale reato una mera condizione, quella di semplice irregolarità dello straniero che «di per sè, non è univocamente sintomatica di una pericolosità sociale».

Ulteriore elemento, ad avviso del p.m., sarebbe costituito dal fatto che la norma punisce non solo l'ingresso irregolare, ma anche lo straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in modo irregolare, violando così il disposto del secondo comma dell'art. 25 della Costituzione in quanto finirebbe con il punire un soggetto per una condotta passata, «a meno di non voler ritenere — cosa peraltro anch'essa palesemente in contrasto con la Costituzione — che la norma, pur non indicandolo espressamente, ha previsto un generale obbligo di abbandonare l'Italia, immediatamente ed il giorno stesso della sua entrata in vigore, per gli stranieri in condizione di clandestinità».

Al riguardo, sottolinea il p.m., nel d.lgs. n. 286/1998 è già contemplata l'ipotesi di reato consistente nel trattenersi nel territorio dello Stato, allorchè lo straniero, nei cui confronti fosse stato emesso il provvedimento del questore contenente l'ordine di lasciare il territorio dello Stato, non vi ottemperasse. «Tale ipotesi è certamente più grave di quella prevista dall'art. 10 bis, in quanto la condotta è posta in essere da chi ha ricevuto un espresso provvedimento di allontanamento e lo viola volutamente, tanto vero che è stata configurata come delitto. Per tale delitto, tuttavia, è espressamente prevista una causa di esclusione della configurabilità del reato costituita dal giustificato motivo che, come ha avuto modo di precisare tanto la giurisprudenza della Consulta quanto quella della Cassazione, va individuato in tutte quelle circostanze concrete che rendono oggettivamente inesigibile l'ottemperanza all'ordine».



Altro motivo di incostituzionalità della norma in esame sarebbe costituito dal disposto contenuto nell'ultimo inciso del primo comma dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286/1998 che sancisce: «Al reato di cui al presente comma non si applica l'art. 162 del codice penale». Tale disposto sarebbe in evidente contrasto con l'art. 3 della Costituzione per violazione del principio di uguaglianza davanti alla legge.

Infine, la pena prevista per il reato di clandestinità non si ispirerebbe al principio di proporzionalità e di ragionevolezza, in quanto la pena: (a) viene utilizzata pur in presenza di altri strumenti idonei al raggiungimento dello scopo; (b) nello specifico, la nuova figura di reato si sovrappone integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa.

Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale in relazione all'art. 97 della Costituzione il p.m. ravvisa nel procedimento, creato *ad hoc*, molto simile a quello disciplinato dagli artt. 449 e 452 c.p.p. «nonostante per il reato stesso sia stata prevista, come condizione di procedibilità, la mancata esecuzione dell'espulsione o del respingimento», in quanto:

a) la macchina giudiziaria verrebbe onerata di un carico di lavoro così consistente che potrebbe derivarne, in tempi brevi, la paralisi degli uffici con una notevole ricaduta sui procedimenti di maggiore rilevanza sociale;

b) il richiamo dell'art. 345 c.p.p., poi, creerebbe una evidentissima ed assurda serie di procedimenti che potrebbero protrarsi all'infinito: l'immigrato viene processato ed è prosciolto (per non luogo a procedere) se se ne va o viene eseguita l'espulsione. Ma se torna in Italia, come accade spesso, deve essere di nuovo processato e punito, salvo che venga espulso di nuovo, e così all'infinito;

c) lo scenario non muterebbe neanche nell'ipotesi di celebrazione del processo e la condanna del clandestino.

Il difensore dell'imputato dichiarava di condividere tutte le eccezioni proposte dal p.m. Il Giudice si riservava.

A scioglimento della riserva, il Giudice dichiara che le eccezioni proposte dal p.m., e condivise dal difensore dell'imputato, non sono manifestamente infondate, per le ragioni che seguono.

Secondo un orientamento dottrinale, un fatto sarebbe da considerarsi reato quando è previsto come tale da una norma penale. Quindi, per la sussistenza del reato sarebbe sufficiente la realizzazione di un comportamento materiale corrispondente al fatto enunciato dalla norma incriminatrice, indipendentemente dalle conseguenze che ne possano derivare, anche nell'ipotesi che nessun bene tutelato dall'ordinamento sia stato leso o sia stato semplicemente posto in pericolo.

Un secondo indirizzo dottrinale, invece, ritiene che, perchè un fatto possa qualificarsi quale reato, non è sufficiente che si realizzi in un mero comportamento vietato dalla norma penale, ma occorre che esso sia idoneo ad incidere nel mondo esterno (al soggetto agente) in modo tale da pregiudicare (a livello di danno o di pericolo) un *quid* cui il contesto sociale ed il diritto penale attribuiscono un significato di valore (bene giuridico). Più precisamente, la teoria del reato richiede che il fatto incriminato sia, oltre che tipico (principio di legalità) e colpevole (principio di colpevolezza), anche offensivo (principio di offensività).

Pur nella diversità degli indirizzi dottrinari, i giuristi dell'uno o dell'altro indirizzo manifestano, tuttavia, la propensione nell'individuare negli articoli 13, 21, 25, 27 della Costituzione il fondamento costituzionale dei principi sopra enunciati.

L'art. 13 Cost. individua nella libertà personale il bene supremo della persona; libertà che può essere limitata con la norma penale soltanto per tutelare beni di pari rango costituzionale da determinate modalità di aggressione; l'art. 25, comma 2, Cost. indica nel fatto e, quindi, nella condotta materiale ed offensiva, il comportamento punibile per legge; l'art. 27, comma 3, Cost., pone in evidenza la funzione educativa della pena che verrebbe compromessa nell'ipotesi di previsione di una sanzione penale a carico di un soggetto resosi responsabile di una mera disobbedienza, in quanto il soggetto che abbia commesso un fatto inoffensivo non riuscirebbe a comprendere la ragione della punizione; infine, l'art. 21 Cost., che tutela la libera manifestazione del pensiero.

Da tanto non si discosta il p.m. che ritiene la nuova norma circa il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato in contrasto con i principi posti dagli artt. 3, 24, 25, 27 della Costituzione.

Il principio di offensività, cui fa riferimento il p.m., esige, dunque, che, affinché possa configurarsi un reato, occorre un comportamento che, oltre a corrispondere alla fattispecie descritta dalla norma, sia colpevole ed offensivo, idoneo, cioè, a ledere o porre in pericolo un bene costituzionalmente significativo o comunque non incompatibile con la Costituzione. In altri termini, il reato è ritenuto dal p.m. come un fatto umano che aggredisce un bene giuridico meritevole di protezione da parte di un legislatore che si muove nel quadro dei valori costituzionali (*nullum crimen sine iniuria*), semprechè la misura dell'aggressione sia tale da far apparire inevitabile il ricorso alla pena e le sanzioni di tipo non penale non siano sufficienti a garantire un'efficace tutela.



Nello stesso senso sembra muoversi la giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale: *a)* «il mancato possesso del titolo abilitativo alla permanenza nello Stato» da parte dello straniero non può considerarsi reato, in quanto non è di per sé idoneo a produrre una particolare pericolosità sociale (Corte cost., 16 marzo 2007, n. 78); *b)* la mera condizione di clandestino non può considerarsi idonea a porre seriamente in pericolo la sicurezza pubblica.

Sicchè la criminalizzazione di tale condizione stabilita dalla norma in esame si rivela priva di fondamento giustificativo.

Il legislatore, quindi, non può delineare fattispecie incriminatrici che prescindano dall'esistenza

dell'offesa ad un bene giuridico, come è, invece, avvenuto con l'introduzione nel nostro ordinamento del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato. Del resto, il fondamento giuridico di quanto testè affermato lo si rinviene, oltre che nella giurisprudenza della Corte costituzionale, anche nel secondo comma dell'art. 49 c.p. che esclude la punibilità «quando, per la inidoneità dell'azione o per la inesistenza dell'oggetto di essa, è impossibile l'evento dannoso o pericoloso».

Al riguardo, ad esempio, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 519 del 1995, ha dichiarato incostituzionale il reato di mendicizia, evidenziando che «non è conforme al canone di ragionevolezza e travalica i limiti assegnati dalla Costituzione al legislatore, il ricorso non necessitato alla tutela penale in difesa di beni giuridici, quali la tranquillità e l'ordine pubblico, che non sono posti in pericolo da manifestazioni non invasive di mera mendicizia, consistenti in una semplice richiesta di aiuto».

Ne consegue che il concetto di bene giuridico: *a)* impone un limite nelle scelte del legislatore; *b)* deve guidare il giudice il quale, nell'interpretare la legge, dovrà preferire, tra i significati che si possono attribuire alla lettera della legge, quello che meglio si armonizza con il bene giuridico tutelato.

La norma, poi, oltre alla condotta di ingresso irregolare, punisce lo straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in modo irregolare, con ciò violando il secondo comma dell'art. 25 della Costituzione (irretroattività della norma penale), in quanto punisce un soggetto anche per condotte poste in essere prima dell'entrata in vigore della legge 94/2009. Il p.m. Osserva in proposito che nel d.lgs. n. 286/1998 è già prevista, nel comma 5-ter dell'art. 14, un'ipotesi di reato consistente nel trattarsi nel territorio dello Stato a seguito di provvedimento del Questore, sottolineando che tale ipotesi «è certamente più grave di quella prevista dall'art. 10-bis, in quanto la condotta è posta in essere da chi ha ricevuto un espresso provvedimento di allontanamento e lo viola volutamente, tanto vero che è stata configurata come delitto. Per tale delitto, tuttavia, è espressamente prevista una causa di esclusione della configurabilità del reato costituita dal giustificato motivo che, come ha avuto modo di precisare tanto la giurisprudenza della Consulta quanto quella della Cassazione, va individuato in tutte quelle circostanze concrete che rendono oggettivamente inesigibile l'ottemperanza all'ordine». Nell'ipotesi disciplinata dalla norma in esame, che è sicuramente meno grave (sia ontologicamente che giuridicamente, essendo stata configurata come contravvenzione punita con la sola ammenda) rispetto a quella di cui al comma 5 dell'art. 14, non è prevista alcuna causa di esclusione, il che costituisce una ulteriore, evidentissima violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza.

Altra norma sospetta di incostituzionalità, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, è quella contenuta nell'ultimo inciso del primo comma dell'art. 1 della legge n. 94/2009, secondo cui «Al reato di cui al presente comma non si applica l'art. 162 del codice penale». Al riguardo il giudice osserva che nessuna norma dell'ordinamento giuridico discrimina il cittadino dallo straniero irregolare, per cui l'esclusione di quest'ultimo dalla possibilità di utilizzare l'istituto dell'oblazione, creando una sorta di regime speciale che riguarda un'intera categoria di soggetti (gli stranieri clandestini) viola il principio di uguaglianza sancito, appunto, dall'art. 3 della Costituzione. Il p.m., in ciò confortato dalla cassazione (Cass. Pen., n. 5811/2004), ritiene fondatamente che il ricorso all'oblazione sia un vero e proprio diritto soggettivo per l'imputato di contravvenzione punita con la sola pena dell'ammenda, con conseguente estinzione del reato; ebbene, tale diritto viene negato immotivatamente al migrante clandestino solo perchè tale.

Sotto il profilo sanzionatorio, il p.m. ha sollevato dubbi sui caratteri della pena prevista per questa contravvenzione.

In effetti, la norma non tiene affatto conto della *ratio* che deve rivestire la sanzione penale che, nel rispetto del principio di proporzionalità, dev'essere utilizzata solo in mancanza di albi strumenti idonei al raggiungimento dello scopo mentre, nel caso di specie, la nuova figura di reato si sovrappone integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa, il che mette in luce la sua assoluta irragionevolezza.

Sotto il profilo processuale la norma sarebbe, sempre ad avviso del p.m., in evidente contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto rischia di aggravare la crisi degli uffici giudiziari già in situazioni di notevole precarietà con conseguente ricaduta sul buon andamento dall'amministrazione della giustizia. Tanto più che, per il reato in esame, è stato previsto un procedimento molto simile a quello disciplinato dagli artt. 449-452 c.p.p., scelta, questa, giudicata irrazionale dal p.m., dal momento che la competenza è stata attribuita al giudice di pace, davanti al quale, è utile ricordarlo, l'art. 17 della legge 24 novembre 1999, n. 468, prevede un procedimento che si svolga con le massime semplificazioni rese necessarie dalla competenza dello stesso giudice.



Effettivamente, come è stato ben evidenziato dalla memoria scritta del p.m.:

a) la macchina giudiziaria verrà onerata di un carico di lavoro tale da incidere pesantemente sul buon funzionamento degli uffici;

b) il richiamo all'art. 345 c.p.p. potrebbe causare «una assurda sequela di processi senza scopo e senza pena», in quanto l'immigrato viene processato ed è prosciolto » (per non luogo a procedere) se se ne va o viene eseguita l'espulsione. Ma se torna in Italia, come accade spesso, deve essere di nuovo processato e punito, salvo che venga espulso di nuovo, nel qual caso si farà luogo ad una nuova sentenza di proscioglimento che, ex art. 345 c.p.p., sarà di nuovo revocata da un successivo rientro ... e così all'infinito.

Lo scenario non cambia neanche nell'ipotesi di celebrazione del processo con condanna del clandestino.

La circolare n. 557/LEG/240520.09/3^P, emanata dal Capo della Polizia — direttore generale della pubblica sicurezza — del 7 agosto 2009, avente ad oggetto: Legge 15 luglio 2009, n. 94, recante: Disposizioni in materia di pubblica sicurezza, conferma: «se lo straniero rientra illegalmente in Italia prima della scadenza del divieto di reingresso, l'azione penale va riproposta».

Infatti, se esiste la possibilità di applicare l'espulsione come sanzione sostitutiva, «tale espulsione, tuttavia, si affianca semplicemente a quella amministrativa che, anzi, come si evince dal già ricordato meccanismo previsto dal quarto e quinto comma della nuova norma, sarà appunto quella cui normalmente si farà ricorso. Ne deriverà, allora, che, di fatto, la celebrazione del processo si sarà limitata ad una mera esibizione di forza da parte dello Stato, senza, peraltro, aver conseguito risultati ulteriori o diversi rispetto a quelli già conseguibili con la normativa previgente se non quello, già evidenziato, di avere inutilmente intasato le Aule dei Giudici di pace e le Procure della Repubblica, costrette, nonostante le notorie difficoltà già esistenti, ad affrontare un procedimento direttissimo molto rapido ed impegnativo senza prospettive di risultati concreti».

Quanto alla tesi dei difensori della norma in questione, secondo la quale il reato di clandestinità sarebbe previsto da altre legislazioni di Stati Europei (ad esempio Germania, Francia e Gran Bretagna), va chiarito che tale tesi non tiene conto delle sostanziali differenze esistenti tra i vari ordinamenti, «non ultima la diversità in tema di obbligatorietà dell'azione penale, non prevista generalmente nei sistemi giuridici anglosassoni mentre da noi è consacrata nella Costituzione — in tutti tali Stati non vi è alcuna sovrapposizione tra sanzione penale e sanzione amministrativa ed il procedimento penale garantisce un risultato non ottonibile per le vie amministrative come avviene, invece, nel nostro ordinamento».

Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale va precisato quanto segue.

La questione di legittimità costituzionale di tali norme si pone come una vera e propria questione pregiudiziale, un antecedente logico-giuridico necessario per la decisione della causa, ed pertanto palesemente rilevante nel giudizio in esame.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 cost. e 23 legge n. 87/1953;*

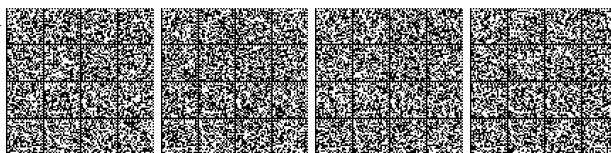
*Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 bis del d.lgs. n. 25 luglio 1998, n. 286, articolo aggiunto dalla lettera a) del sedicesimo comma dell'art. della legge 15 luglio 2009, n. 9, con riferimento agli articoli 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione.*

*Dispone la sospensione del procedimento e la immediata trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale;*

*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata all'imputato, al difensore, al Pubblico ministero e al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.*

Pordenone, addì 8 settembre 2009

*Il giudice di pace: VAIRO*



n. 87

*Ordinanza dell'8 ottobre 2009 emessa dal Giudice di pace di Pordenone  
nel procedimento penale a carico di Abyad Hicham*

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione dei principi di offensività e di proporzionalità - Lesione del principio di irretroattività della legge penale, con riferimento all'ipotesi dell'illecito trattenimento - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza per la mancata previsione di cause di esclusione della configurabilità del reato, a fronte della causa di esclusione del «giustificato motivo» prevista per la fattispecie di maggiore gravità di cui all'art. 14, comma 5-ter del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- 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, 24, 25 e 27.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Prevista inapplicabilità dell'art. 162 cod. pen. (oblazione nelle contravvenzioni) - Violazione del principio di uguaglianza.**

- 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, art. 3.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Procedimento - Disciplina - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.**

- 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, art. 97.

## IL GIUDICE DI PACE

Il giudice di pace di Pordenone, dr. Raffaele Vairo, nel processo nei confronti di Abyad Hicham, nato il 18 agosto 1982 in Marocco, domiciliato presso il proprio difensore di fiducia avv. Laura Ferretti del foro di Pordenone, imputato della contravvenzione prevista e punita dall'art. 10-bis del d.lgs. n. 286/1998 perchè, straniero, si tratteneva nel territorio dello Stato italiano in violazione delle disposizioni del citato testo unico concernente la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero;

Accertato in Pordenone, in via Riviera del Pordenone, in data 5 settembre 2009, ha emesso la seguente ordinanza.

L'imputato è stato rinviato a giudizio per rispondere della contravvenzione di cui all'art 10-bis del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286, articolo aggiunto dalla lettera a) del sedicesimo comma dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94.

All'udienza del 28 settembre 2009 il p.m. sollevava eccezioni di incostituzionalità della norma asseritamente violata, ritenendola in contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione.

Osservava il p.m. che la norma, sotto la rubrica «Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato», punisce, con l'ammenda da € 5.000,00 a 10.000,00, lo straniero che fa ingresso o si trattiene nel territorio dello Stato, in quanto violerebbe le disposizioni del d.lgs. n. 286/1998 nonchè le disposizioni di cui al comma 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68 (Disciplina del soggiorno di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio).

La norma, quindi, come rileva il p.m.: a) punisce, a titolo di contravvenzione e con una pena soltanto pecuniaria, l'ingresso e il soggiorno illegale nel territorio dello Stato, per tale intendendosi quello normalmente qualificato come clandestino; b) per tale reato, secondo quanto statuisce l'ultimo inciso del primo comma del citato articolo 10-bis d.lgs n. 286/1998, è esclusa l'applicazione dell'art. 162 del codice penale; c) il reato in questione è sottoposto alla condizione di procedibilità che lo straniero non sia effettivamente espulso o respinto.

Né inferiva che, trattandosi di un reato contravvenzionale, la sola pena pecuniaria prevista per la contravvenzione non costituirebbe un deterrente efficace per soggetti che sono spinti ad emigrare da condizioni di vita disperate, esponendo se stessi e i propri cari a gravi pericoli.



Sotto il profilo processuale la nuova norma, al terzo comma stabilisce che «al procedimento penale per il reato di cui al comma 1 si applicano le disposizioni di cui agli articoli 20-*bis*, 20-*ter* e 32-*bis* del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274» e, cioè:

La «presentazione immediata dell'imputato al giudizio» (art 20-*bis*, introdotto dalla lettera *b*) del comma 17 dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009;

La «citazione contestuale dell'imputato in udienza» quando «ricorrono gravi e comprovate ragioni di urgenza che non consentono di attendere la fissazione dell'udienza ai sensi del comma 3 del medesimo articolo» (art. 20-*ter*, introdotto anch'esso dalla lettera *b*) del comma 17 dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009);

lo svolgimento del processo secondo una procedura simile al giudizio direttissimo (art. 32-*bis*, introdotto dalla lettera *c*) del comma 17 dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009).

La nuova norma, sia sotto il profilo sostanziale che sotto quello processuale, appare, sempre ad avviso del p.m., in palese contrasto con i principi posti dagli artt. 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione, per la violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, proporzionalità ed offensività.

Sotto il profilo sostanziale, la norma ha configurato quale reato una mera condizione, quella di semplice irregolarità dello straniero che «di per sè, non è univocamente sintomatica di una pericolosità sociale».

Ulteriore elemento, ad avviso del p.m., sarebbe costituito dal fatto che la norma punisce non solo l'ingresso irregolare, ma anche lo straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in modo irregolare, violando così il disposto del secondo comma dell'art. 25 della Costituzione in quanto finirebbe con il punire un soggetto per una condotta passata, «a meno di non voler ritenere — cosa peraltro anch'essa palesemente in contrasto con la Costituzione — che la norma, pur non indicandolo espressamente, ha previsto un generale obbligo di abbandonare l'Italia, immediatamente ed il giorno stesso della sua entrata in vigore, per gli stranieri in condizione di clandestinità».

Al riguardo, sottolinea il p.m., nel d.lgs. n. 286/1998 è già contemplata l'ipotesi di reato consistente nel trattenersi nel territorio dello Stato, allorchè lo straniero, nei cui confronti fosse stato emesso il provvedimento del Questore contenente l'ordine di lasciare il territorio dello Stato, non vi ottemperasse. «Tale ipotesi è certamente più grave di quella prevista dall'art. 10-*bis*, in quanto la condotta è posta in essere da chi ha ricevuto un espresso provvedimento di allontanamento e lo viola volutamente, tanto vera che è stata configurata come delitto. Per tale delitto, tuttavia, è espressamente prevista una causa di esclusione della configurabilità del reato costituita dal giustificato motivo che, come ha avuto modo di precisare tanto la giurisprudenza della Consulta quanto quella della Cassazione, va individuato in tutte quelle circostanze concrete che rendono oggettivamente l'ottemperanza all'ordine».

Altro motivo di incostituzionalità della norma in esame sarebbe costituito dal disposto contenuto nell'ultimo inciso del primo comma dell'art. 10-*bis* del decreto legislativo n. 286/1998 che sancisce: «Al reato di cui presente comma non si applica l'art. 162 del codice penale». Tale disposto sarebbe in evidente contrasto con l'art. 3 della Costituzione per violazione del principio di uguaglianza davanti alla legge.

Infine, la pena prevista per il reato di clandestinità non si ispirerebbe al principio di proporzionalità e di ragionevolezza, in quanto la pena: (a) viene utilizzata pur in presenza di altri strumenti idonei al raggiungimento dello scopo; (b) nello specifico, la nuova figura di reato si sovrappone integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa.

Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale in relazione all'art. 97 della Costituzione il p.m. ravvisa nel procedimento, creato *ad hoc*, molto simile a quello disciplinato dagli artt. 449 e 452 c.p.p. «nonostante per il reato stesso sia stata prevista, come condizione di procedibilità, la mancata esecuzione dell'espulsione o del respingimento», in quanto:

a) la macchina giudiziaria verrebbe onerata di un carico di lavoro così consistente che potrebbe derivarne, in tempi brevi, la paralisi degli uffici con una notevole ricaduta sui procedimenti di maggiore rilevanza sociale;

b) il richiamo dell'art. 345 c.p.p., poi, creerebbe una evidentissima ed assurda serie di procedimenti che potrebbero protrarsi all'infinito: l'immigrato viene processato ed è prosciolto (per non luogo a procedere) se se ne va o viene eseguita l'espulsione. Ma se torna in Italia, come accade spesso, deve essere di nuovo processato e punito, salvo che venga espulso di nuovo, e così all'infinito;

c) lo scenario non muterebbe neanche nell'ipotesi di celebrazione del processo e la condanna del clandestino.

Il difensore dell'imputato dichiarava di condividere tutte le eccezioni proposte dal p.m.

Il Giudice si riservava.



A scioglimento della riserva, il Giudice dichiara che le eccezioni proposte dal p.m., e condivise dal difensore dell'imputato, non sono manifestamente infondate, per le ragioni che seguono.

Secondo un orientamento dottrinale, un fatto sarebbe da considerarsi reato quando è previsto come tale da una norma penale. Quindi, per la sussistenza del reato sarebbe sufficiente la realizzazione di un comportamento materiale corrispondente al fatto enunciato dalla norma incriminatrice, indipendentemente dalle conseguenze che ne possano derivare, anche nell'ipotesi che nessun bene tutelato dall'ordinamento sia stato leso o sia stato semplicemente posto in pericolo.

Un secondo indirizzo dottrinale, invece, ritiene che, perchè un fatto possa qualificarsi quale reato, non è sufficiente che si realizzi in un mero comportamento vietato dalla norma penale, ma occorre che esso sia idoneo ad incidere nel mondo esterno (al soggetto agente) in modo tale da pregiudicare (a livello di danno o di pericolo) un quid cui il contesto sociale ed il diritto penale attribuiscono un significato di valore (bene giuridico). Più precisamente, la teoria del reato richiede che il fatto incriminato sia, oltre che tipico (principio di legalità) e colpevole (principio di colpevolezza), anche offensivo (principio di offensività).

Pur nella diversità degli indirizzi dottrinari, i giuristi dell'uno o dell'altro indirizzo manifestano, tuttavia, la propensione nell'individuare negli articoli 13, 21, 25, 27 della Costituzione il fondamento costituzionale dei principi sopra enunciati.

L'art. 13 cost. individua nella libertà personale il bene supremo della persona; libertà che può essere limitata con la norma penale soltanto per tutelare beni di pari rango costituzionale da determinate modalità di aggressione; l'art. 25, comma 2, cost. indica nel fatto e, quindi, nella condotta materiale ed offensiva, il comportamento punibile per legge; l'art. 27, comma 3, Cost., pone in evidenza la funzione educativa della pena che verrebbe compromessa nell'ipotesi di previsione di una sanzione penale a carico di un soggetto resosi responsabile di una mera disobbedienza, in quanto il soggetto che abbia commesso un fatto inoffensivo non riuscirebbe a comprendere la ragione della unione; infine, l'art. 21 Cost., che, tutela la libera manifestazione del pensiero.

Da tanto non si discosta il p.m. che ritiene la nuova norma circa il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato in contrasto con i principi posti dagli artt. 3, 24, 25, 27 della Costituzione.

Il principio di offensività, cui fa riferimento il p.m., esige, dunque, che, affinché possa configurarsi un reato, occorre un comportamento che, oltre a corrispondere alla fattispecie descritta dalla norma, sia colpevole ed offensivo, idoneo, cioè, a ledere o porre in pericolo un bene costituzionalmente significativo o comunque non incompatibile con la Costituzione. In altri termini, il reato è ritenuto dal p.m. come un fatto umano che aggredisce un bene giuridico meritevole di protezione da parte di un legislatore che si muove nel quadro dei valori costituzionali (*nullum crimen sine iniuria*), semprechè la misura dell'aggressione sia tale da far apparire inevitabile il ricorso alla pena e le sanzioni di tipo non penale non siano sufficienti a garantire un'efficace tutela.

Nello stesso senso sembra muoversi la giurisprudenza della Corte Costituzionale, secondo la quale: a) «il mancato possesso del titolo abilitativo alla permanenza nello Stato» da parte dello straniero non può considerarsi reato, in quanto non è di per sé idoneo a produrre una particolare pericolosità sociale (Corte Cost., 16 marzo 2007, n. 78); b) la mera condizione di clandestino non può considerarsi idonea a porre seriamente in pericolo la sicurezza pubblica.

Sicchè la criminalizzazione di tale condizione stabilita dalla norma in esame si rivela priva di fondamento giustificativo.

Il legislatore, quindi, non può delineare fattispecie incriminatrici che prescindano dall'esistenza, dell'offesa ad un bene giuridico, come è, invece, avvenuto con l'introduzione nel nostro ordinamento del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato. Del resto, il fondamento giuridico di quanto testè affermato lo si rinviene, oltre che nella giurisprudenza della Corte costituzionale, anche nel secondo comma dell'art. 49 c.p. che esclude la punibilità «quando, per la inidoneità dell'azione o per la inesistenza dell'oggetto di essa, è impossibile l'evento dannoso o pericoloso».

Al riguardo, ad esempio, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 519 del 1995, ha dichiarato incostituzionale il reato di mendicizia, evidenziando che «non è conforme al canone di ragionevolezza e travalica i limiti assegnati dalla Costituzione al legislatore, il ricorso non necessitato alla tutela penale in difesa di beni giuridici, quali la tranquillità e l'ordine pubblico, che non sono posti in pericolo da manifestazioni non invasive di mera mendicizia, consistenti in una semplice richiesta di aiuto».

Ne consegue che il concetto di bene giuridico: a) impone un limite nelle scelte del legislatore; b) deve guidare il giudice il quale, nell'interpretare la legge, dovrà preferire, tra i significati che si possono attribuire alla lettera della legge, quello che meglio si armonizza con il bene giuridico tutelato.



La norma, poi, oltre alla condotta di ingresso irregolare, punisce lo straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in modo irregolare, con ciò violando il secondo comma dell'art. 25 della Costituzione (irretroattività della norma penale), in quanto punisce un soggetto anche per condotte poste in essere prima dell'entrata in vigore della legge n. 94/2009. Il p.m. osserva in proposito che nel d.lgs. n. 286/1998 è già prevista, nel comma 5-ter dell'art. 14, un'ipotesi di reato consistente nel trattarsi nel territorio dello Stato a seguito di provvedimento del Questore, sottolineando che tale ipotesi «è certamente più grave di quella prevista dall'art. 10-bis, in quanto la condotta è posta in essere da chi ha ricevuto un espresso provvedimento di allontanamento e lo viola volutamente, tanto vero che è stata configurata come delitto. Per tale delitto, tuttavia, è espressamente prevista una causa di esclusione della configurabilità del reato costituita dal giustificato motivo che, come ha avuto modo di precisare tanto la giurisprudenza della Consulta quanto quella della Cassazione, va individuato in tutte quelle circostanze concrete che rendono oggettivamente inesigibile l'ottemperanza all'ordine».

Nell'ipotesi disciplinata dalla norma in esame, che è sicuramente meno grave (sia ontologicamente che giuridicamente, essendo stata configurata come contravvenzione punita con la sola ammenda) rispetto a quella di cui al comma 5 dell'art. 14, non è prevista alcuna causa di esclusione, il che costituisce una ulteriore, evidentissima violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza.

Altra norma sospetta di incostituzionalità, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, è quella contenuta nell'ultimo inciso del primo comma dell'art. 1 della legge n. 94/2009, secondo cui «Al reato di cui al presente comma non si applica l'art. 162 del codice penale». Al riguardo il giudice osserva che nessuna norma dell'ordinamento giuridico discrimina il cittadino dallo straniero irregolare, per cui l'esclusione di quest'ultimo dalla possibilità di utilizzare l'istituto dell'oblazione, creando una sorta di regime speciale che riguarda un'intera categoria di soggetti (gli stranieri clandestini) viola il principio di uguaglianza sancito, appunto, dall'art. 3 della Costituzione. Il p.m., in ciò confortato dalla cassazione (Cass. Pen., n. 5811/2004), ritiene fondatamente che il ricorso all'oblazione sia un vero e proprio diritto soggettivo per l'imputato di contravvenzione punita con la sola pena dell'ammenda, con conseguente estinzione del reato; ebbene, tale diritto viene negato immotivatamente al migrante clandestino solo perchè tale.

Sotto il profilo sanzionatorio, il p.m. ha sollevato dubbi sui caratteri della pena prevista per questa contravvenzione.

In effetti, la norma non tiene affatto conto della *ratio* che deve rivestire la sanzione penale che, nel rispetto del principio di proporzionalità, dev'essere utilizzata solo in mancanza di altri strumenti idonei al raggiungimento dello scopo mentre, nel caso di specie, la nuova figura di reato si sovrappone integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa, il che mette in luce la sua assoluta irragionevolezza.

Sotto il profilo processuale la norma sarebbe, sempre ad avviso del p.m., in evidente contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto rischia di aggravare la crisi degli uffici giudiziari già in situazioni di notevole precarietà con conseguente ricaduta sul buon andamento dall'amministrazione della giustizia. Tanto più che, per il reato in esame, è stato previsto un procedimento molto simile a quello disciplinato dagli artt. 449 - 452 c.p.p., scelta, questa, giudicata irrazionale dal p.m., dal momento che la competenza è stata attribuita al giudice di pace, davanti al quale, è utile ricordarlo, l'art. 17 della legge 24 novembre 1999, n. 468, prevede un procedimento che si svolga con le massime semplificazioni rese necessarie dalla competenza dello stesso giudice.

Effettivamente, come è stato ben evidenziato dalla memoria scritta del p.m.:

a) la macchina giudiziaria verrà onerata di un carico di lavoro tale da incidere pesantemente sul buon funzionamento degli uffici;

b) il richiamo all'art. 345 c.p.p. potrebbe causare «una assurda sequela di processi senza scopo e senza pena», in quanto l'immigrato viene processato ed è prosciolto (per non luogo a procedere) se se ne va o viene eseguita l'espulsione. Ma se torna in Italia, come accade spesso, deve essere di nuovo processato e punito, salvo che venga espulso di nuovo, nel qual caso si farà luogo ad una nuova sentenza di proscioglimento che, ex art. 345 c.p.p., sarà di nuovo revocata da uri successivo rientro ... e così all'infinito.

Lo scenario non cambia neanche nell'ipotesi di celebrazione del processo con condanna del clandestino.

La circolare n. 557/LEG/240520.09/3^P, emanata dal Capo della polizia — Direttore generale della pubblica sicurezza — del 7 agosto 2009, avente ad oggetto: legge 15 luglio 2009, n. 94, recante: Disposizioni in materia di pubblica sicurezza, conferma: «se lo straniero rientra illegalmente in Italia prima della scadenza del divieto di reingresso, l'azione penale va riproposta».

Infatti, se esiste la possibilità di applicare l'espulsione come sanzione sostitutiva, «tale espulsione, tuttavia, si affianca semplicemente a quella amministrativa che, anzi, come si evince dal già ricordato meccanismo previsto dal quarto e quinto comma della nuova norma, sarà appunto quella cui normalmente si farà ricorso. Ne deriverà, allora,



che, di fatto, la celebrazione del processo si sarà limitata ad una mera esibizione di forza da parte dello Stato, senza, peraltro, aver conseguito risultati ulteriori o diversi rispetto a quelli già conseguibili con la normativa previgente se non quello, già evidenziato, di avere inutilmente intasato le Aule dei Giudici di pace e le Procure della Repubblica, costrette, nonostante le notorie difficoltà già esistenti, ad affrontare un procedimento direttissimo molto rapido ed impegnativo senza prospettive di risultati concreti».

Quanto alla tesi dei difensori della norma in questione, secondo la quale il reato di clandestinità sarebbe previsto da altre legislazioni di Stati Europei (ad esempio Germania, Francia e Gran Bretagna), va chiarito che tale tesi non tiene conto delle sostanziali differenze esistenti tra i vari ordinamenti, «non ultima la diversità in tema di obbligatorietà dell'azione penale, non prevista generalmente nei sistemi giuridici anglossani mentre da noi è consacrata nella Costituzione — in tutti tali Stati non vi è alcuna sovrapposizione tra sanzione penale e sanzione amministrativa ed il procedimento penale garantisce un risultato non ottonibile per le vie amministrative come avviene, invece, nel nostro ordinamento».

Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale va precisato quanto segue.

La questione di legittimità costituzionale di tali norme si pone come una vera e propria questione pregiudiziale, un antecedente logico-giuridico necessario per la decisione della causa, ed è, pertanto, palesemente rilevante nel giudizio in esame.

*P.Q.M.*

*Visti gli artt. 134 cost. e 23 legge n. 87/1953;*

*Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, articolo aggiunto dalla lettera a) del sedicesimo comma dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 9, con riferimento agli articoli 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione;*

*Dispone la sospensione del procedimento e la immediata trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale;*

*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata all'imputato, al difensore, al pubblico ministero e al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.*

Pordenone, addì 8 settembre 2009

*Il giudice di pace: VAIRO*

10C0224

N. 88

*Ordinanza dell'8 ottobre 2009 emessa dal Giudice di pace di Pordenone  
nel procedimento penale a carico di Eribo Peter Osa's*

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione dei principi di offensività e di proporzionalità - Lesione del principio di irretroattività della legge penale, con riferimento all'ipotesi dell'illecito trattenimento - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza per la mancata previsione di cause di esclusione della configurabilità del reato, a fronte della causa di esclusione del «giustificato motivo» prevista per la fattispecie di maggiore gravità di cui all'art. 14, comma 5-ter del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- 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, 24, 25 e 27.



**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Prevista inapplicabilità dell'art. 162 cod. pen. (oblazione nelle contravvenzioni) - Violazione del principio di uguaglianza.**

- 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, art. 3.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Procedimento - Disciplina - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.**

- 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, art. 97.

## IL GIUDICE DI PACE

Il giudice di pace di Pordenone, dr. Raffaele Vairo, nel processo nei confronti di Eribo Peter Osa's, nato il 23 marzo 1975 in Nigeria, domiciliato presso il proprio difensore di fiducia avv. Giovanni Bonora del foro di Pordenone, imputato della contravvenzione prevista e punita dall'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286/1998 perchè, straniero, si tratteneva nel territorio dello Stato italiano in violazione delle disposizioni di cui al citato d.lgs. n. 286/1998, accertato in Prata di Pordenone (PN), in data 29 agosto 2009, ha emesso la seguente ordinanza.

L'imputato è stato rinviato a giudizio per rispondere della contravvenzione di cui all'art. 10-*bis* del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286, articolo aggiunto dalla lettera *a*) del sedicesimo comma dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94.

All'udienza del 28 settembre 2009 il p.m. sollevava eccezioni di incostituzionalità della norma asseritamente violata, ritenendola in contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione.

Osservava il p.m. che la norma, sotto la rubrica «Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato», punisce, con l'ammenda da € 5.000,00 a 10.000,00, lo straniero che fa ingresso o si trattiene nel territorio dello Stato, in quanto violerebbe le disposizioni del d.lgs. n. 286/1998 nonché le disposizioni di cui al comma 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68 (Disciplina del soggiorno di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio).

La norma, quindi, come rileva il p.m.: *a*) punisce, a titolo di contravvenzione e con una pena soltanto pecuniaria, l'ingresso e il soggiorno illegale nel territorio dello Stato, per tale intendendosi quello normalmente qualificato come clandestino; *b*) per tale reato, secondo quanto statuisce l'ultimo inciso del primo comma del citato art. 10-*bis* d.lgs. n. 286/1998, è esclusa l'applicazione dell'art. 162 del codice penale; *c*) il reato in questione è sottoposto alla condizione di procedibilità che lo straniero non sia effettivamente espulso o respinto.

Ne inferiva che, trattandosi di un reato contravvenzionale, la sola pena pecuniaria prevista per la contravvenzione non costituirebbe un deterrente efficace per soggetti che sono spinti ad emigrare da condizioni di vita disperate, esponendo se stessi e i propri cari a gravi pericoli.

Sotto il profilo processuale la nuova norma, al terzo comma stabilisce che «al procedimento penale per il reato di cui al comma 1 si applicano le disposizioni di cui agli articoli 20-*bis*, 20-*ter* e 32-*bis* del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274» e, cioè:

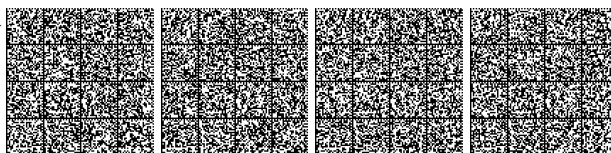
La «presentazione immediata dell'imputato al giudizio» (art. 20-*bis*, introdotto dalla lettera *b*) del comma 17 dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009;

La «citazione contestuale dell'imputato in udienza» quando «ricorrono gravi e comprovate ragioni di urgenza che non consentono di attendere la fissazione dell'udienza ai sensi del comma 3 del medesimo articolo» (art. 20-*ter*, introdotto anch'esso dalla lettera *b*) del comma 17 dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009);

lo svolgimento del processo secondo una procedura simile al giudizio direttissimo (art. 32-*bis*, introdotto dalla lettera *c*) del comma 17 dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009).

La nuova norma, sia sotto il profilo sostanziale che sotto quello processuale, appare, sempre ad avviso del p.m., in palese contrasto con i principi posti dagli artt. 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione, per la violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, proporzionalità ed offensività.

Sotto il profilo sostanziale, la norma ha configurato quale reato una mera condizione, quella di semplice irregolarità dello straniero che «di per sé, non è univocamente sintomatica di una pericolosità sociale».



Ulteriore elemento, ad avviso del p.m., sarebbe costituito dal fatto che la norma punisce non solo l'ingresso irregolare, ma anche lo straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in modo irregolare, violando così il disposto del secondo comma dell'art. 25 della Costituzione in quanto finirebbe con il punire un soggetto per una condotta passata, «a meno di non voler ritenere — cosa peraltro anch'essa palesemente in contrasto con la Costituzione — che la norma, pur non indicandolo espressamente, ha previsto un generale obbligo di abbandonare l'Italia, immediatamente ed il giorno stesso della sua entrata in vigore, per gli stranieri in condizione di clandestinità».

Al riguardo, sottolinea il p.m., nel d.lgs. n. 286/1998 è già contemplata l'ipotesi di reato consistente nel trattenersi nel territorio dello Stato, allorché lo straniero, nei cui confronti fosse stato emesso il provvedimento del Questore contenente l'ordine di lasciare il territorio dello Stato, non vi ottemperasse. «Tale ipotesi è certamente più grave di quella prevista dall'art. 10-bis, in quanto la condotta è posta in essere da chi ha ricevuto un espresso provvedimento di allontanamento e lo viola volutamente, tanto vero che è stata configurata come delitto. Per tale delitto, tuttavia, è espressamente prevista una causa di esclusione della configurabilità del reato costituita dal giustificato motivo che, come ha avuto modo di precisare tanto la giurisprudenza della Consulta quanto quella della Cassazione, va individuato in tutte quelle circostanze concrete che rendono oggettivamente l'ottemperanza all'ordine».

Altro motivo di incostituzionalità della norma in esame sarebbe costituito dal disposto contenuto nell'ultimo inciso del primo comma dell'art. 10-bis del decreto legislativo n. 286/1998 che sancisce: «Al reato di cui presente comma non si applica l'art. 162 del codice penale». Tale disposto sarebbe in evidente contrasto con l'art. 3 della Costituzione per violazione del principio di uguaglianza davanti alla legge.

Infine, la pena prevista per il reato di clandestinità non si ispirerebbe al principio di proporzionalità e di ragionevolezza, in quanto la pena: (a) viene utilizzata pur in presenza di altri strumenti idonei al raggiungimento dello scopo; (b) nello specifico, la nuova figura di reato si sovrappone integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa.

Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale in relazione all'art. 97 della Costituzione il p.m. ravvisa nel procedimento, creato *ad hoc*, molto simile a quello disciplinato dagli artt. 449 e 452 c.p.p. «nonostante per il reato stesso sia stata prevista, come condizione di procedibilità, la mancata esecuzione dell'espulsione o del respingimento», in quanto:

a) la macchina giudiziaria verrebbe onerata di un carico di lavoro così consistente che potrebbe derivarne, in tempi brevi, la paralisi degli uffici con una notevole ricaduta sui procedimenti di maggiore rilevanza sociale;

b) il richiamo dell'art. 345 c.p.p., poi, creerebbe una evidentissima ed assurda serie di procedimenti che potrebbero protrarsi all'infinito: l'immigrato viene processato ed è prosciolto (per non luogo a procedere) se ne va o viene eseguita l'espulsione. Ma se torna in Italia, come accade spesso, deve essere di nuovo processato e punito, salvo che venga espulso di nuovo, e così all'infinito;

c) lo scenario non muterebbe neanche nell'ipotesi di celebrazione del processo e la condanna del clandestino.

Il difensore dell'imputato dichiarava di condividere tutte le eccezioni proposte dal p.m.

Il Giudice si riservava.

A scioglimento della riserva, il Giudice dichiara che le eccezioni proposte dal p.m., e condivise dal difensore dell'imputato, non sono manifestamente infondate, per le ragioni che seguono.

Secondo un orientamento dottrinale, un fatto sarebbe da considerarsi reato quando è previsto come tale da una norma penale. Quindi, per la sussistenza del reato sarebbe sufficiente la realizzazione di un comportamento materiale corrispondente al fatto enunciato dalla norma incriminatrice, indipendentemente dalle conseguenze che ne possano derivare, anche nell'ipotesi che nessun bene tutelato dall'ordinamento sia stato leso o sia stato semplicemente posto in pericolo.

Un secondo indirizzo dottrinale, invece, ritiene che, perché un fatto possa qualificarsi quale reato, non è sufficiente che si realizzi in un mero comportamento vietato dalla norma penale, ma occorre che esso sia idoneo ad incidere nel mondo esterno (al soggetto agente) in modo tale da pregiudicare (a livello di danno o di pericolo) un *quid* cui il contesto sociale ed il diritto penale attribuiscono un significato di valore (bene giuridico). Più precisamente, la teoria del reato richiede che il fatto incriminato sia, oltre che tipico (principio di legalità) e colpevole (principio di colpevolezza), anche offensivo (principio di offensività).

Pur nella diversità degli indirizzi dottrinari, i giuristi dell'uno o dell'altro indirizzo manifestano, tuttavia, la propensione nell'individuare negli articoli 13, 21, 25, 27 della Costituzione il fondamento costituzionale dei principi sopra enunciati.



L'art. 13 Cost. individua nella libertà personale il bene supremo della persona; libertà che può essere limitata con la norma penale soltanto per tutelare beni di pari rango costituzionale da determinate modalità di aggressione; l'art. 25, comma 2, Cost. indica nel fatto e, quindi, nella condotta materiale ed offensiva, il comportamento punibile per legge; l'art. 27, comma 3, Cost., pone in evidenza la funzione educativa della pena che verrebbe compromessa nell'ipotesi di previsione di una sanzione penale a carico di un soggetto resosi responsabile di una mera disobbedienza, in quanto il soggetto che abbia commesso un fatto inoffensivo non riuscirebbe a comprendere la ragione della punizione; infine, l'art. 21 Cost., che, tutela la libera manifestazione del pensiero.

Da tanto non si discosta il p.m. che ritiene la nuova norma circa il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato in contrasto con i principi posti dagli artt. 3, 24, 25, 27 della Costituzione.

Il principio di offensività, cui fa riferimento il p.m., esige, dunque, che, affinché possa configurarsi un reato, occorre un comportamento che, oltre a corrispondere alla fattispecie descritta dalla norma, sia colpevole ed offensivo, idoneo, cioè, a ledere o porre in pericolo un bene costituzionalmente significativo o comunque non incompatibile con la Costituzione. In altri termini, il reato è ritenuto dal p.m. come un fatto umano che aggredisce un bene giuridico meritevole di protezione da parte di un legislatore che si muove nel quadro dei valori costituzionali (*nullum crimen sine iniuria*), sempreché la misura dell'aggressione sia tale da far apparire inevitabile il ricorso alla pena e le sanzioni di tipo non penale non siano sufficienti a garantire un'efficace tutela.

Nello stesso senso sembra muoversi la giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale: a) «il mancato possesso del titolo abilitativo alla permanenza nello Stato» da parte dello straniero non può considerarsi reato, in quanto non è di per sé idoneo a produrre una particolare pericolosità sociale (Corte cost., 16 marzo 2007, n. 78); b) la mera condizione di clandestino non può considerarsi idonea a porre seriamente in pericolo la sicurezza pubblica.

Sicché la criminalizzazione di tale condizione stabilita dalla norma in esame si rivela priva di fondamento giustificativo.

Il legislatore, quindi, non può delineare fattispecie incriminatrici che prescindano dall'esistenza, dell'offesa ad un bene giuridico, come è, invece, avvenuto con l'introduzione nel nostro ordinamento del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato. Del resto, il fondamento giuridico di quanto testè affermato lo si rinviene, oltre che nella giurisprudenza della Corte costituzionale, anche nel secondo comma dell'art. 49 c.p. che esclude la punibilità «quando, per la inidoneità dell'azione o per la inesistenza dell'oggetto di essa, è impossibile l'evento dannoso o pericoloso».

Al riguardo, ad esempio, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 519 del 1995, ha dichiarato incostituzionale il reato di mendicizia, evidenziando che «non è conforme al canone di ragionevolezza e travalica i limiti assegnati dalla Costituzione al legislatore, il ricorso non necessitato alla tutela penale in difesa di beni giuridici, quali la tranquillità e l'ordine pubblico, che non sono posti in pericolo da manifestazioni non invasive di mera mendicizia, consistenti in una semplice richiesta di aiuto».

Ne consegue che il concetto di bene giuridico: a) impone un limite nelle scelte del legislatore; b) deve guidare il giudice il quale, nell'interpretare la legge, dovrà preferire, tra i significati che si possono attribuire alla lettera della legge, quello che meglio si armonizza con il bene giuridico tutelato.

La norma, poi, oltre alla condotta di ingresso irregolare, punisce lo straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in modo irregolare, con ciò violando il secondo comma dell'art. 25 della Costituzione (irretroattività della norma penale), in quanto punisce un soggetto anche per condotte poste in essere prima dell'entrata in vigore della legge n. 94/2009. Il p.m. osserva in proposito che nel d.lgs. n. 286/1998 è già prevista, nel comma 5-ter dell'art. 14, un'ipotesi di reato consistente nel trattenersi nel territorio dello Stato a seguito di provvedimento del Questore, sottolineando che tale ipotesi «è certamente più grave di quella prevista dall'art. 10-bis, in quanto la condotta è posta in essere da chi ha ricevuto un espresso provvedimento di allontanamento e lo viola volutamente, tanto vero che è stata configurata come delitto. Per tale delitto, tuttavia, è espressamente prevista una causa di esclusione della configurabilità del reato costituita dal giustificato motivo che, come ha avuto modo di precisare tanto la giurisprudenza della Consulta quanto quella della Cassazione, va individuato in tutte quelle circostanze concrete che rendono oggettivamente inesigibile l'ottemperanza all'ordine».

Nell'ipotesi disciplinata dalla norma in esame, che è sicuramente meno grave (sia ontologicamente che giuridicamente, essendo stata configurata come contravvenzione punita con la sola ammenda) rispetto a quella di cui al comma 5 dell'art. 14, non è prevista alcuna causa di esclusione, il che costituisce una ulteriore, evidentissima violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza.

Altra norma sospetta di incostituzionalità, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, è quella contenuta nell'ultimo inciso del primo comma dell'art. 1 della legge n. 94/2009, secondo cui «Al reato di cui al presente comma non



si applica l'art. 162 del codice penale». Al riguardo il giudice osserva che nessuna norma dell'ordinamento giuridico discrimina il cittadino dallo straniero irregolare, per cui l'esclusione di quest'ultimo dalla possibilità di utilizzare l'istituto dell'oblazione, creando una sorta di regime speciale che riguarda un'intera categoria di soggetti (gli stranieri clandestini) viola il principio di uguaglianza sancito, appunto, dall'art. 3 della Costituzione. Il p.m., in ciò confortato dalla Cassazione (Cass. Pen., n. 5811/2004), ritiene fondatamente che il ricorso all'oblazione sia un vero e proprio diritto soggettivo per l'imputato di contravvenzione punita con la sola pena dell'ammenda, con conseguente estinzione del reato; ebbene, tale diritto viene negato: immotivatamente al migrante clandestino solo perchè tale.

Sotto il profilo sanzionatorio, il p.m. ha sollevato dubbi sui caratteri della pena prevista per questa contravvenzione.

In effetti, la norma non tiene affatto conto della *ratio* che deve rivestire la sanzione penale che, nel rispetto del principio di proporzionalità, dev'essere utilizzata solo in mancanza di altri strumenti idonei al raggiungimento dello scopo mentre, nel caso di specie, la nuova figura di reato si sovrappone integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa, il che mette in luce la sua assoluta irragionevolezza.

Sotto il profilo processuale la norma sarebbe, sempre ad avviso del p.m., in evidente contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto rischia di aggravare la crisi degli uffici giudiziari già in situazioni di notevole precarietà con conseguente ricaduta sul buon andamento dall'amministrazione della giustizia. Tanto più che, per il reato in esame, è stato previsto un procedimento molto simile a quello disciplinato dagli artt. 449 — 452 c.p.p., scelta, questa, giudicata irrazionale dal p.m., dal momento che la competenza è stata attribuita al giudice di pace, davanti al quale, è utile ricordarlo, l'art. 17 della legge 24 novembre 1999, n. 468, prevede un procedimento che si svolga con le massime semplificazioni rese necessarie dalla competenza dello stesso giudice.

Effettivamente, come è stato ben evidenziato dalla memoria scritta del p.m.:

a) la macchina giudiziaria verrà onerata di un carico di lavoro tale da incidere pesantemente sul buon funzionamento degli uffici;

b) il richiamo all'art. 345 c.p.p. potrebbe causare «una assurda sequela di processi senza scopo e senza pena», in quanto l'immigrato viene processato ed è prosciolto (per non luogo a procedere) se se ne va o viene eseguita l'espulsione. Ma se torna in Italia, come accade spesso, deve essere di nuovo processato e punito, salvo che venga espulso di nuovo, nel qual caso si farà luogo ad una nuova sentenza di proscioglimento che, ex art. 345 c.p.p., sarà di nuovo revocata da un successivo rientro ... e così all'infinito.

Lo scenario non cambia neanche nell'ipotesi di celebrazione del processo con condanna del clandestino.

La circolare n. 557/LEG/240520.09/3^P, emanata dal Capo della polizia — Direttore generale della pubblica sicurezza — del 7 agosto 2009, avente ad oggetto: Legge 15 luglio 2009, n. 94, recante: Disposizioni in materia di pubblica sicurezza, conferma: «se lo straniero rientra illegalmente in Italia prima della scadenza del divieto di reingresso, l'azione penale va riproposta».

Infatti, se esiste la possibilità di applicare l'espulsione come sanzione sostitutiva, «tale espulsione, tuttavia, si affianca semplicemente a quella amministrativa che, anzi, come si evince dal già ricordato meccanismo previsto dal quarto e quinto comma della nuova norma, sarà appunto quella cui normalmente si farà ricorso. Ne deriverà, allora, che, di fatto, la celebrazione del processo si sarà limitata ad una mera esibizione di forza da parte dello Stato, senza, peraltro, aver conseguito risultati ulteriori o diversi rispetto a quelli già conseguibili con la normativa previgente se non quello, già evidenziato, di avere inutilmente intasato le Aule dei Giudici di pace e le Procure della Repubblica, costrette, nonostante le notorie difficoltà già esistenti, ad affrontare un procedimento direttissimo molto rapido ed impegnativo senza prospettive di risultati concreti».

Quanto alla tesi dei difensori della norma in questione, secondo la quale il reato di clandestinità sarebbe previsto da altre legislazioni di Stati Europei (ad esempio Germania, Francia e Gran Bretagna), va chiarito che tale tesi non tiene conto delle sostanziali differenze esistenti tra i vari ordinamenti, «non ultima la diversità in tema di obbligatorietà dell'azione penale, non prevista generalmente nei sistemi giuridici anglossani mentre da noi è consacrata nella Costituzione — in tutti tali Stati non vi è alcuna sovrapposizione tra sanzione penale e sanzione amministrativa ed il procedimento penale garantisce un risultato non ottonibile per le vie amministrative come avviene, invece, nel nostro ordinamento».

Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale va precisato quanto segue.

La questione di legittimità costituzionale di tali norme si pone come una vera e propria questione pregiudiziale, un antecedente logico-giuridico necessario per la decisione della causa, ed è, pertanto, palesemente rilevante nel giudizio in esame.



*P.Q.M.*

*Visti gli articoli 134 Cost. e 23, legge n. 87/1953;*

*Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, articolo aggiunto dalla lettera a) del sedicesimo comma dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 9, con riferimento agli articoli 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione;*

*Dispone la sospensione del procedimento e la immediata trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale;*

*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata all'imputato, al difensore, al pubblico ministero e al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.*

Pordenone, addì 8 settembre 2009

*Il giudice di pace: VAIRO*

10C0225

**n. 89**

*Ordinanza dell'8 ottobre 2009 emessa dal Giudice di pace di Pordenone  
nel procedimento penale a carico di Antoniuuc Tamara*

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione dei principi di offensività e di proporzionalità - Lesione del principio di irretroattività della legge penale, con riferimento all'ipotesi dell'illecito trattenimento - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza per la mancata previsione di cause di esclusione della configurabilità del reato, a fronte della causa di esclusione del «giustificato motivo» prevista per la fattispecie di maggiore gravità di cui all'art. 14, comma 5-ter del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- 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, 24, 25 e 27.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Prevista inapplicabilità dell'art. 162 cod. pen. (oblazione nelle contravvenzioni) - Violazione del principio di uguaglianza.**

- 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, art. 3.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Procedimento - Disciplina - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.**

- 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, art. 97.

#### IL GIUDICE DI PACE

Il giudice di pace di Pordenone, dr. Raffaele Vairo, nel processo nei confronti di Antoniuuc Tamara, nata l'11 giugno 1970 a Cainari (Moldavia), domiciliata presso il proprio difensore di ufficio avv. Dino Innocenzi del foro di Pordenone, imputata della contravvenzione prevista e punita dall'art. 10-bis del d.lgs. 286/1998 perchè, straniera, si tratteneva nel territorio dello Stato italiano in violazione delle disposizioni di cui al citato d.lgs. 286/1998, accertato in Porcia (PN) in data 25 agosto 2009, ha emesso la seguente ordinanza.



L'imputata è stata rinviata a giudizio per rispondere della contravvenzione di cui all'art. 10-bis del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, articolo aggiunto dalla lettera *a*) del sedicesimo comma dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94.

All'udienza del 28 settembre 2009 il p.m. sollevava eccezioni di incostituzionalità della norma asseritamente violata, ritenendola in contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione.

Osservava il p.m. che la norma, sotto la rubrica «Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato», punisce, con l'ammenda da € 5.000,00 a 10.000,00, lo straniero che fa ingresso o si trattiene nel territorio dello Stato, in quanto violerebbe le disposizioni del d.lgs. n. 286/1998 nonché le disposizioni di cui al comma 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68 (Disciplina del soggiorno di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio).

La norma, quindi, come rileva il p.m.: *a*) punisce, a titolo di contravvenzione e con una pena soltanto pecuniaria, l'ingresso e il soggiorno illegale nel territorio dello Stato, per tale intendendosi quello normalmente qualificato come clandestino; *b*) per tale reato, secondo quanto statuisce l'ultimo inciso del primo comma del citato articolo 10-bis d.lgs. n. 286/1998, è esclusa l'applicazione dell'art. 162 del codice penale; *c*) il reato in questione è sottoposto alla condizione di procedibilità che lo straniero non sia effettivamente espulso o respinto.

Ne inferiva che, trattandosi di un reato contravvenzionale, la sola pena pecuniaria prevista per la contravvenzione non costituirebbe un deterrente efficace per soggetti che sono spinti ad emigrare da condizioni di vita disperate, esponendo se stessi e i propri cari a gravi pericoli.

Sotto il profilo processuale la nuova norma, al terzo comma stabilisce che «al procedimento penale per il reato di cui al comma 1 si applicano le disposizioni di cui agli articoli 20-bis, 20-ter e 32-bis del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274» e, cioè:

la «presentazione immediata dell'imputato al giudizio» (art. 20 bis, introdotto dalla lettera *b*) del 17° comma dello stesso art 1 della legge 94/2009;

la «citazione contestuale dell'imputato in udienza», quando «ricorrono gravi comprovate ragioni di urgenza che non consentono di attendere la fissazione dell'udienza ai sensi del comma 3 del medesimo articolo» (art. 20-ter, introdotto anch'essi dalla lettera *b*) del 17° comma dello stesso art. 1 della legge 94/2009);

lo svolgimento del processo secondo una procedura simile al giudizio direttissimo (art. 32-bis introdotto dalla lettera *c*) del 17° comma dello stesso art. 1 della legge 94/2009).

La nuova norma, sia sotto il profilo sostanziale che sotto quello processuale, appare, sempre ad avviso del p.m., in palese contrasto con i principi posti dagli artt. 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione, per violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, proporzionalità ed offensività.

Sotto il profilo sostanziale, la norma ha configurato quale reato una mera condizione, quella di semplice irregolarità dello straniero che «di per sé, non è univocamente sintomatica di una pericolosità sociale».

Ulteriore elemento, ad avviso del p.m., sarebbe costituito dal fatto che la norma punisce non solo l'ingresso irregolare, ma anche lo straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in modo irregolare violando così il disposto del secondo comma dell'art. 25 della Costituzione in quanto finirebbe con il punire un soggetto per una condotta passata, «a meno di non voler ritenere – cosa peraltro anch'essa palesemente in contrasto con la Costituzione – che la norma, pur non indicandolo espressamente, ha previsto un generale obbligo d'abbandonare l'Italia, immediatamente ed il giorno stesso della sua entrata in vigore, per gli stranieri in condizione di clandestinità».

Al riguardo, sottolinea il p.m., nel d.lgs. 286/1998 è già contemplata l'ipotesi di reato consistente nel trattarsi nel territorio dello Stato, allorché lo straniero, nei cui confronti fosse stato emesso il provvedimento del Questore contenente l'ordine di lasciare il territorio dello Stato, non vi ottemperasse. «Tale ipotesi è certamente più grave di quella prevista dall'art. 10-bis, in quanto la condotta è posta in essere da chi ha ricevuto un espresso provvedimento di allontanamento e lo viola volutamente, tanto vero che è stata configurata come delitto. Per tale delitto, tuttavia, è espressamente prevista una causa di esclusione della configurabilità del reato costituita dal giustificato motivo che, come ha avuto modo di precisare tanto la giurisprudenza della Consulta quanto quella della Cassazione, va individuato in tutte quelle circostanze concrete che rendono oggettivamente inesigibile l'ottemperanza all'ordine».

Altro motivo di incostituzionalità della norma in esame sarebbe costituito dal disposto contenuto dell'ultimo inciso del primo comma 10-bis del d.lgs. 286/1998 che sancisce: «Al reato di cui presente comma non si applica l'art. 162 del codice penale». Tale disposto sarebbe in evidente contrasto con l'art. 3 della Costituzione per violazione del principio di uguaglianza davanti alla legge.

Infine, la pena prevista per il reato di clandestinità non si ispirerebbe al principio di proporzionalità e di ragionevolezza, in quanto la pena: (a) viene utilizzata pur in presenza di altri strumenti idonei al raggiungimento dello scopo; (b) nello specifico, la nuova figura di reato si sovrappone integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa.



Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale in relazione all'art. 97 della Costituzione il p.m. ravvisa nel procedimento, creato *ad hoc*, molto simile a quello disciplinato dagli artt. 449 e 452 c.p.p. «nonostante per il reato stesso sia stata prevista, come condizione di procedibilità, la mancata esecuzione dell'espulsione o del respingimento», in quanto:

a) la macchina giudiziaria verrebbe onerata di un carico di lavoro così consistente che potrebbe derivarne, in tempi brevi, la paralisi degli uffici con una notevole ricaduta sui procedimenti di maggiore rilevanza sociale;

b) il richiamo dell'art. 345 c.p.p., poi, creerebbe una evidentissima ed assurda serie di procedimenti che potrebbero protrarsi all'infinito: l'immigrato viene processato ed è prosciolto (per non luogo a procedere) se se ne va o viene eseguita l'espulsione. Ma se torna in Italia, come accade spesso, deve essere di nuovo processato e punito, salvo che venga espulso di nuovo, e così all'infinito;

c) lo scenario non muterebbe neanche nell'ipotesi di celebrazione del processo e la condanna del clandestino.

Il difensore dell'imputata dichiarava di condividere tutte le eccezioni proposte dal p.m.

Il Giudice si riservava.

A scioglimento della riserva, il Giudice dichiara che le eccezioni proposte dal p.m., e condivise dal difensore dell'imputato, non sono manifestamente infondate, per le ragioni che seguono.

Secondo un orientamento dottrinale, un fatto sarebbe da considerarsi reato quando è previsto come tale da una norma penale. Quindi, per la sussistenza del reato sarebbe sufficiente la realizzazione di un comportamento materiale corrispondente al fatto enunciato dalla norma incriminatrice, indipendentemente dalle conseguenze che ne possano derivare, anche nell'ipotesi che nessun bene tutelato dall'ordinamento sia stato leso o sia stato semplicemente posto in pericolo.

Un secondo indirizzo dottrinale, invece, ritiene che, perchè un fatto possa qualificarsi quale reato, non è sufficiente che si realizzi in un mero comportamento vietato dalla norma penale, ma occorre che esso sia idoneo ad incidere nel mondo esterno (al soggetto agente) in modo tale da pregiudicare (a livello di danno o di pericolo) un quid cui il contesto sociale ed il diritto penale attribuiscono un significato di valore (bene giuridico). Più precisamente, la teoria del reato richiede che il fatto incriminato sia, oltre che tipico (principio di legalità) e colpevole (principio di colpevolezza), anche offensivo (principio di offensività).

Pur nella diversità degli indirizzi dottrinari, i giuristi dell'uno o dell'altro indirizzo manifestano, tuttavia, la perpensione nell'individuare negli articoli 13, 21, 25, 27 della Costituzione il fondamento costituzionale dei principi sopra enunciati.

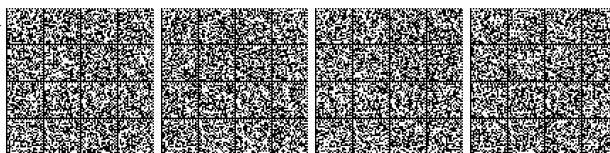
L'art. 13 cost. individua nella libertà personale il bene supremo della persona; libertà che può essere limitata con la norma penale soltanto per tutelare beni di pari rango costituzionale da determinate modalità di aggressione; l'art. 25, comma 2, Cost. indica nel fatto e, quindi, nella condotta materiale ed offensiva, il comportamento punibile per legge; l'art. 27, comma 3, Cost., pone in evidenza la funzione educativa della pena che verrebbe compromessa nell'ipotesi di previsione di una sanzione penale a carico di un soggetto resosi responsabile di una mera disobbedienza, in quanto il soggetto che abbia commesso un fatto inoffensivo non riuscirebbe a comprendere la ragione della punizione; infine, l'art. 21 Cost., che tutela la libera manifestazione del pensiero.

Da tanto non si discosta il p.m. che ritiene la nuova norma circa il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato in contrasto con i principi posti dagli artt. 3, 24, 25, 27 della Costituzione.

Il principio di offensività, cui fa riferimento il p.m., esige, dunque, che, affinché possa configurarsi un reato, occorre un comportamento che, oltre a corrispondere alla fattispecie descritta dalla norma, sia colpevole ed offensivo, idoneo, cioè, a ledere o porre in pericolo un bene costituzionalmente significativo o comunque non incompatibile con la Costituzione. In altri termini, il reato è ritenuto dal p.m. come un fatto umano che aggredisce un bene giuridico meritevole di protezione da parte di un legislatore che si muove nel quadro dei valori costituzionali (*nullum crimen sine iniuria*), semprechè la misura dell'aggressione sia tale da far apparire inevitabile il ricorso alla pena e le sanzioni di tipo non penale non siano sufficienti a garantire un'efficace tutela.

Nello stesso senso sembra muoversi la giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale: a) «il mancato possesso del titolo abilitativo alla permanenza nello Stato» da parte dello straniero non può considerarsi reato, in quanto non è di per sé idoneo a produrre una particolare pericolosità sociale (Corte Cost., 16 marzo 2007, n. 78); b) la mera condizione di clandestino non può considerarsi idonea a porre seriamente in pericolo la sicurezza pubblica.

Sicchè la criminalizzazione di tale condizione stabilita dalla norma in esame si rivela priva di fondamento giustificativo.



Il legislatore, quindi, non può delinearne fattispecie incriminatrici che prescindano dall'esistenza, dell'offesa ad un bene giuridico, come è, invece, avvenuto con l'introduzione nel nostro ordinamento del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato. Del resto, il fondamento giuridico di quanto testè affermato lo si rinviene, oltre che nella giurisprudenza della Corte costituzionale, anche nel secondo comma dell'art. 49 c.p. che esclude la punibilità «quando, per la inidoneità dell'azione o per la inesistenza dell'oggetto di essa, è impossibile l'evento dannoso o pericoloso».

Al riguardo, ad esempio, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 519 del 1995, ha dichiarato incostituzionale il reato di mendicizia, evidenziando che «non è conforme al canone di ragionevolezza e travalica i limiti assegnati dalla Costituzione al legislatore, il ricorso non necessitato alla tutela penale in difesa di beni giuridici, quali la tranquillità e l'ordine pubblico, che non sono posti in pericolo da manifestazioni non invasive di mera mendicizia, consistenti in una semplice richiesta di aiuto».

Ne consegue che il concetto di bene giuridico: *a)* impone un limite nelle scelte del legislatore; *b)* deve guidare il giudice il quale, nell'interpretare la legge, dovrà preferire, tra i significati che si possono attribuire alla lettera della legge, quello che meglio si armonizza con il bene giuridico tutelato.

La norma, poi, oltre alla condotta di ingresso irregolare, punisce lo straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in modo irregolare, con ciò violando il secondo comma dell'art. 25 della Costituzione (irretroattività della norma penale), in quanto punisce un soggetto anche per condotte poste in essere prima dell'entrata in vigore della legge n. 94/2009. Il p.m. osserva in proposito che nel d.lgs. n. 286/1998 è già prevista, nel comma 5-ter dell'art. 14, un'ipotesi di reato consistente nel trattarsi nel territorio dello Stato a seguito di provvedimento del Questore, sottolineando che tale ipotesi «è certamente più grave di quella prevista dall'art. 10-bis, in quanto la condotta è posta in essere da chi ha ricevuto un espresso provvedimento di allontanamento e lo viola volutamente, tanto vero che è stata configurata come delitto. Per tale delitto, tuttavia, è espressamente prevista una causa di esclusione della configurabilità del reato costituita dal giustificato motivo che, come ha avuto modo di precisare tanto la giurisprudenza della Consulta quanto quella della Cassazione, va individuato in tutte quelle circostanze concrete che rendono oggettivamente inesigibile l'ottemperanza all'ordine».

Nell'ipotesi disciplinata dalla norma in esame, che è sicuramente meno grave (sia ontologicamente che giuridicamente, essendo stata configurata come contravvenzione punita con la sola ammenda) rispetto a quella di cui al comma 5 dell'art. 14, non è prevista alcuna causa di esclusione, il che costituisce una ulteriore, evidentissima violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza.

Altra norma sospetta di incostituzionalità, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, è quella contenuta nell'ultimo inciso del primo comma dell'art. 1 della legge n. 94/2009, secondo cui «Al reato di cui al presente comma non si applica l'art. 162 del codice penale». Al riguardo il giudice osserva che nessuna norma dell'ordinamento giuridico discrimina il cittadino dallo straniero irregolare, per cui l'esclusione di quest'ultimo dalla possibilità di utilizzare l'istituto dell'oblazione, creando una sorta di regime speciale che riguarda un'intera categoria di soggetti (gli stranieri clandestini) viola il principio di uguaglianza sancito, appunto, dall'art. 3 della Costituzione. Il p.m., in ciò confortato dalla cassazione (Cass. Pen., n. 5811/2004), ritiene fondatamente che il ricorso all'oblazione sia un vero e proprio diritto soggettivo per l'imputato di contravvenzione punita con la sola pena dell'ammenda, con conseguente estinzione del reato; ebbene, tale diritto viene negato: immotivatamente al migrante clandestino solo perchè tale.

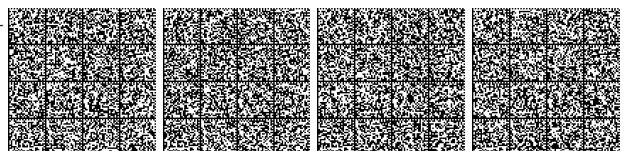
Sotto il profilo sanzionatorio, il p.m. ha sollevato dubbi sui caratteri della pena prevista per questa contravvenzione.

In effetti, la norma non tiene affatto conto della *ratio* che deve rivestire la sanzione penale che, nel rispetto del principio di proporzionalità, dev'essere utilizzata solo in mancanza di altri strumenti idonei al raggiungimento dello scopo mentre, nel caso di specie, la nuova figura di reato si sovrappone integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa, il che mette in luce la sua assoluta irragionevolezza.

Sotto il profilo processuale la norma sarebbe, sempre ad avviso del p.m., in evidente contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto rischia di aggravare la crisi degli uffici giudiziari già in situazioni di notevole precarietà con conseguente ricaduta sul buon andamento dall'amministrazione della giustizia. Tanto più che, per il reato in esame, è stato previsto un procedimento molto simile a quello disciplinato dagli artt. 449 — 452 c.p.p., scelta, questa, giudicata irrazionale dal p.m., dal momento che la competenza è stata attribuita al giudice di pace, davanti al quale, è utile ricordarlo, l'art. 17 della legge 24 novembre 1999, n. 468, prevede un procedimento che si svolga con le massime semplificazioni rese necessarie dalla competenza dello stesso giudice.

Effettivamente, come è stato ben evidenziato dalla memoria scritta del p.m.:

*a)* la macchina giudiziaria verrà onerata di un carico di lavoro tale da incidere pesantemente sul buon funzionamento degli uffici;



b) il richiamo all'art. 345 c.p.p. potrebbe causare «una assurda sequela di processi senza scopo e senza pena», in quanto l'immigrato viene processato ed è prosciolto (per non luogo a procedere) se se ne va o viene eseguita l'espulsione. Ma se torna in Italia, come accade spesso, deve essere di nuovo processato e punito, salvo che venga espulso di nuovo, nel qual caso si farà luogo ad una nuova sentenza di proscioglimento che, ex art. 345 c.p.p., sarà di nuovo revocata da un successivo rientro ... e così all'infinito.

Lo scenario non cambia neanche nell'ipotesi di celebrazione del processo con condanna del clandestino.

La circolare n. 557/LEG/240520.09/3^P, emanata dal Capo della polizia — Direttore generale della pubblica sicurezza — del 7 agosto 2009, avente ad oggetto: Legge 15 luglio 2009, n. 94, recante: Disposizioni in materia di pubblica sicurezza, conferma: «se lo straniero rientra illegalmente in Italia prima della scadenza del divieto di reingresso, l'azione penale va riproposta».

Infatti, se esiste la possibilità di applicare l'espulsione come sanzione sostitutiva, «tale espulsione, tuttavia, si affianca semplicemente a quella amministrativa che, anzi, come si evince dal già ricordato meccanismo previsto dal quarto e quinto comma della nuova norma, sarà appunto quella cui normalmente si farà ricorso. Ne deriverà, allora, che, di fatto, la celebrazione del processo si sarà limitata ad una mera esibizione di forza da parte dello Stato, senza, peraltro, aver conseguito risultati ulteriori o diversi rispetto a quelli già conseguibili con la normativa precedente se non quello, già evidenziato, di avere inutilmente intasato le Aule dei Giudici di pace e le Procure della Repubblica, costrette, nonostante le notorie difficoltà già esistenti, ad affrontare un procedimento direttissimo molto rapido ed impegnativo senza prospettive di risultati concreti».

Quanto alla tesi dei difensori della norma in questione, secondo la quale il reato di clandestinità sarebbe previsto da altre legislazioni di Stati Europei (ad esempio Germania, Francia e Gran Bretagna), va chiarito che tale tesi non tiene conto delle sostanziali differenze esistenti tra i vari ordinamenti, «non ultima la diversità in tema di obbligatorietà dell'azione penale, non prevista generalmente nei sistemi giuridici anglossani mentre da noi è consacrata nella Costituzione — in tutti tali Stati non vi è alcuna sovrapposizione tra sanzione penale e sanzione amministrativa ed il procedimento penale garantisce un risultato non ottonibile per le vie amministrative come avviene, invece, nel nostro ordinamento».

Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale va precisato quanto segue.

La questione di legittimità costituzionale di tali norme si pone come una vera e propria questione pregiudiziale, un antecedente logico-giuridico necessario per la decisione della causa, ed è, pertanto, palesemente rilevante nel giudizio in esame.

*P.Q.M.*

*Visti gli articoli 134 Cost. e 23, legge n. 87/1953;*

*Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, articolo aggiunto dalla lettera a) del sedicesimo comma, dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 9, con riferimento agli articoli 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione;*

*Dispone la sospensione del procedimento e la immediata trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale;*

*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata all'imputato, al difensore, al pubblico ministero e al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.*

Pordenone, addì 8 settembre 2009

*Il giudice di pace: VAIRO*



N. 90

*Ordinanza dell'8 ottobre 2009 emessa dal Giudice di pace di Pordenone  
nel procedimento penale a carico di Singh Sukhdeep*

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione dei principi di offensività e di proporzionalità - Lesione del principio di irretroattività della legge penale, con riferimento all'ipotesi dell'illecito trattenimento - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza per la mancata previsione di cause di esclusione della configurabilità del reato, a fronte della causa di esclusione del «giustificato motivo» prevista per la fattispecie di maggiore gravità di cui all'art. 14, comma 5-ter del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- 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, 24, 25 e 27.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Prevista inapplicabilità dell'art. 162 cod. pen. (oblazione nelle contravvenzioni) - Violazione del principio di uguaglianza.**

- 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, art. 3.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Procedimento - Disciplina - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.**

- 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, art. 97.

## IL GIUDICE DI PACE

Il Giudice di pace di Pordenone, dr. Raffaele Vairo, nel processo nei confronti di Singh Sukhdeep, nato il 28 luglio 1986 in India, domiciliato presso il proprio difensore di ufficio avv. Marco Giovanelli del foro di Pordenone, imputato della contravvenzione prevista e punita dall'art. 10-bis del d.lgs. n. 286/1998 perchè, straniero, si tratteneva nel territorio dello Stato italiano in violazione delle disposizioni di cui al citato d.lgs. n. 286 /1998, accertato in Brugnera (PN) in data 25 agosto 2009, ha emesso la seguente ordinanza.

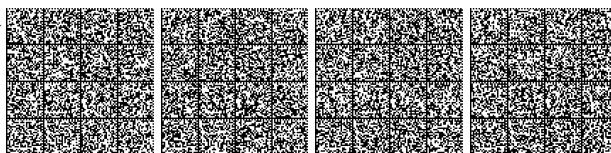
L'imputato è stato rinviato a giudizio per rispondere della contravvenzione di cui all'art. 10-bis del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, articolo aggiunto dalla lettera a) del sedicesimo comma dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94.

All'udienza del 28 settembre 2009 il p.m. sollevava eccezioni di incostituzionalità della norma asseritamente violata, ritenendola in contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione.

Osservava il p.m. che la norma, sotto la rubrica «Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato», punisce, con l'ammenda da € 5.000,00 a 10.000,00, lo straniero che fa ingresso o si trattiene nel territorio dello Stato, in quanto violerebbe le disposizioni del d.lgs. n. 286/1998 nonché le disposizioni di cui al comma 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68 (Disciplina del soggiorno di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio).

La norma, quindi, come rileva il p.m.: a) punisce, a titolo di contravvenzione e con una pena soltanto pecuniaria, l'ingresso e il soggiorno illegale nel territorio dello Stato, per tale intendendosi quello normalmente qualificato come clandestino, b) per tale reato, secondo quanto statuisce l'ultimo inciso del primo comma del citato art. 10-bis d.lgs. n. 286/1998, è esclusa l'applicazione dell'art. 162 del codice penale; c) il reato in questione è sottoposto alla condizione di procedibilità che lo straniero non sia effettivamente espulso o respinto.

Ne inferiva che, trattandosi di un reato contravvenzionale, la sola pena pecuniaria prevista per la contravvenzione non costituirebbe un deterrente efficace per soggetti che sono spinti ad emigrare da condizioni di vita disperate, esponendo se stessi e i propri cari a gravi pericoli.



Sotto il profilo processuale la nuova norma, al terzo comma stabilisce che «al procedimento penale per il reato di cui al comma 1 si applicano le disposizioni di cui agli articoli 20-*bis*, 20-*ter* e 32-*bis* del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274» e, cioè:

la «presentazione immediata dell'imputato al giudizio» (art. 20-*bis*, introdotto dalla lettera *b*) del 17° comma dello stesso art. 1 della legge 94/2009;

la «citazione contestuale dell'imputato in udienza», quando «ricorrono gravi e comprovate ragioni di urgenza che non consentono di attendere la fissazione dell'udienza ai sensi del comma 3 del medesimo articolo» (art. 20-*ter*, introdotto anch'esso dalla lettera *b*) del 17° comma dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009);

lo svolgimento del processo secondo una procedura simile al giudizio direttissimo (art. 32-*bis*, introdotto dalla lettera *c*) del 17° comma dello stesso art. 1 della legge 94/2009).

La nuova norma, sia sotto il profilo sostanziale che sotto quello processuale, appare, sempre ad avviso del p.m., in palese contrasto con i principi posti dagli artt. 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione, per violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, proporzionalità ed offensività.

Sotto il profilo sostanziale, la norma ha configurato quale reato una mera condizione, quella di semplice irregolarità dello straniero che «di per sè, non è univocamente sintomatica di una pericolosità sociale».

Ulteriore elemento, ad avviso del p.m., sarebbe costituito dal fatto che la norma punisce non solo l'ingresso irregolare, ma anche lo straniero che si — trattiene nel territorio dello Stato in modo irregolare, violando così il disposto del secondo comma dell'art. 25 della Costituzione in quanto finirebbe con il punire un soggetto per una condotta passata, «a meno di non voler ritenere — cosa peraltro anch'essa palesemente in contrasto con la Costituzione — che la norma, pur non indicandolo espressamente, ha previsto un generale obbligo di abbandonare l'Italia, immediatamente ed il giorno stesso della sua entrata in vigore, per gli stranieri in condizione di clandestinità».

Al riguardo, sottolinea il p.m., nel d.lgs. n. 286/1998 è già contemplata l'ipotesi di reato consistente nel trattenersi nel territorio dello Stato, allorchè lo straniero, nei cui confronti fosse stato emesso il provvedimento del Questore contenente l'ordine di lasciare il territorio dello Stato, non vi ottemperasse. «Tale ipotesi è certamente più grave di quella prevista dall'art. 10-*bis*, in quanto la condotta è posta in essere da chi ha ricevuto un espresso provvedimento di allontanamento e lo viola volutamente, tanto vero che è stata configurata come delitto. Per tale delitto, tuttavia, è espressamente prevista una causa di esclusione della configurabilità del reato costituita dal giustificato motivo che, come ha avuto modo di precisare tanto la giurisprudenza della Consulta quanto quella della Cassazione, va individuato in tutte quelle circostanze concrete che rendono oggettivamente inesigibile l'ottemperanza all'ordine».

Altro motivo di incostituzionalità della norma in esame sarebbe costituito dal disposto contenuto nell'ultimo inciso del primo comma dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286/1998 che sancisce: «Al reato di cui al presente comma non si applica l'art. 162 del codice penale». Tale disposto sarebbe in evidente contrasto con l'art. 3 della Costituzione per violazione del principio di uguaglianza davanti alla legge.

Infine, la pena prevista per il reato di clandestinità non si ispirerebbe al principio di proporzionalità e di ragionevolezza, in quanto la pena: (a) viene utilizzata pur in presenza di altri strumenti idonei al raggiungimento dello scopo; (b) nello specifico, la nuova figura di reato si sovrappone integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa.

Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale in relazione all'art. 97 della Costituzione il p.m. ravvisa nel procedimento, creato *ad hoc*, molto simile a quello disciplinato dagli artt. 449 e 452 c.p.p. «nonostante per il reato stesso sia stata prevista, come condizione di procedibilità, la mancata esecuzione dell'espulsione o del respingimento», in quanto:

a) la macchina giudiziaria verrebbe onerata di un carico di lavoro così consistente che potrebbe derivarne, in tempi brevi, la paralisi degli uffici con una notevole ricaduta sui procedimenti di maggiore rilevanza sociale;

b) il richiamo dell'art. 345 c.p.p., poi, creerebbe una evidentissima ed assurda serie di procedimenti che potrebbero protrarsi all'infinito: l'immigrato viene processato ed è prosciolto (per non luogo a procedere) se se ne va o viene eseguita l'espulsione. Ma se torna in Italia, come accade spesso, deve essere di nuovo processato e punito, salvo che venga espulso di nuovo, e così all'infinito;

c) lo scenario non muterebbe neanche nell'ipotesi di celebrazione del processo e la condanna del clandestino.

Il difensore dell'imputato dichiarava di condividere tutte le eccezioni proposte dal p.m.

Il Giudice si riservava.

A scioglimento della riserva, il Giudice dichiara che le eccezioni proposte dal p.m. e condivise dal difensore dell'imputato, non sono manifestamente infondate, per le ragioni che seguono.



Secondo un orientamento dottrinale, un fatto sarebbe da considerarsi reato quando è previsto come tale da una norma penale. Quindi, per la sussistenza del reato sarebbe sufficiente la realizzazione di un comportamento materiale corrispondente al fatto enunciato dalla norma incriminatrice, indipendentemente dalle conseguenze che ne possano derivare, anche nell'ipotesi che nessun bene tutelato dall'ordinamento sia stato leso o sia stato semplicemente posto in pericolo.

Un secondo indirizzo dottrinale, invece, ritiene che, perchè un fatto possa qualificarsi quale reato, non è sufficiente che si realizzi in un mero comportamento vietato dalla norma penale, ma occorre che esso sia idoneo ad incidere nel mondo esterno (al soggetto agente) in modo tale da pregiudicare (a livello di danno o di pericolo) un *quid* cui il contesto sociale ed il diritto penale attribuiscono un significato di valore (bene giuridico). Più precisamente, la teoria del reato richiede che il fatto incriminato sia, oltre che tipico (principio di legalità) e colpevole (principio di colpevolezza), anche offensivo (principio di offensività).

Pur nella diversità degli indirizzi dottrinari, i giuristi dell'uno o dell'altro indirizzo manifestano, tuttavia, la propensione nell'individuare negli articoli 13, 21, 25, 27 della Costituzione il fondamento costituzionale dei principi sopra enunciati.

L'art. 13 Cost. individua nella libertà personale il bene supremo della persona; libertà che può essere limitata con la norma penale soltanto per tutelare beni di pari rango costituzionale da determinate modalità di aggressione; l'art. 25, comma 2, Cost. indica nel fatto e, quindi, nella condotta materiale ed offensiva, il comportamento punibile per legge; l'art. 27, comma 3, Cost., pone in evidenza la funzione educativa della pena che verrebbe compromessa nell'ipotesi di previsione di una sanzione penale a carico di un soggetto resosi responsabile di una mera disobbedienza, in quanto il soggetto che abbia commesso un fatto inoffensivo non riuscirebbe a comprendere la ragione della punizione; infine, l'art. 21 Cost., che tutela la libera manifestazione del pensiero.

Da tanto non si discosta il p.m. che ritiene la nuova norma circa il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato in contrasto con i principi posti dagli artt. 3, 24, 25, 27 della Costituzione.

Il principio di offensività, cui fa riferimento il p.m., esige, dunque, che, affinché possa configurarsi un reato, occorre un comportamento che, oltre a corrispondere alla fattispecie descritta dalla norma, sia colpevole ed offensivo, idoneo, cioè, a ledere o porre in pericolo un bene costituzionalmente significativo o comunque non incompatibile con la Costituzione. In altri termini, il reato è ritenuto dal p.m. come un fatto umano che aggredisce un bene giuridico meritevole di protezione da parte di un legislatore che si muove nel quadro dei valori costituzionali (*nullum crimen sine iniuria*), semprechè la misura dell'aggressione sia tale da far apparire inevitabile il ricorso alla pena e le sanzioni di tipo penale non siano sufficienti a garantire un'efficace tutela.

Nello stesso senso sembra muoversi la giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale: *a*) «il mancato possesso del titolo abilitativo alla permanenza nello Stato» da parte dello straniero non può considerarsi reato, in quanto non è di per sé idoneo a produrre una particolare pericolosità sociale (Corte Cost., 16 marzo 2007, n. 78); *b*) la mera condizione di clandestino non può considerarsi idonea a porre seriamente in pericolo la sicurezza pubblica.

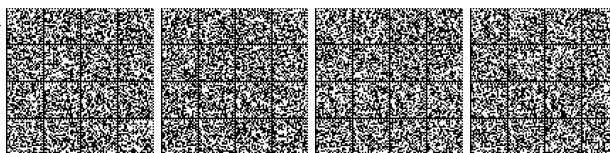
Sicchè la criminalizzazione di tale condizione stabilita dalla norma in esame si rivela priva di fondamento giustificativo.

Il legislatore, quindi, non può delineare fattispecie incriminatrici che prescindano dall'esistenza dell'offesa ad un bene giuridico, come è, invece, avvenuto con l'introduzione nel nostro ordinamento del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato. Del resto, il fondamento giuridico di quanto testè affermato lo si rinviene, oltre che nella giurisprudenza della Corte costituzionale, anche nel secondo comma dell'art. 49 c.p. che esclude la punibilità «quando, per la inidoneità dell'azione o per la inesistenza dell'oggetto di essa, è impossibile l'evento dannoso o pericoloso».

Al riguardo, ad esempio, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 519 del 1995, ha dichiarato incostituzionale il reato di mendicizia, evidenziando che «non è conforme al canone di ragionevolezza e travalica i limiti assegnati dalla Costituzione al legislatore, il ricorso non necessitato alla tutela penale in difesa di beni giuridici, quali la tranquillità e l'ordine pubblico, che non sono posti in pericolo da manifestazioni non invasive di mera mendicizia, consistenti in una semplice richiesta di aiuto».

Ne consegue che il concetto di bene giuridico: *a*) impone un limite nelle scelte del legislatore; *b*) deve guidare il giudice il quale, nell'interpretare la legge, dovrà preferire, tra i significati che si possono attribuire alla lettera della legge, quello che meglio si armonizza con il bene giuridico tutelato.

La norma, poi, oltre alla condotta di ingresso irregolare, punisce lo straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in modo irregolare, con ciò violando il secondo comma dell'art. 25 della Costituzione (irretroattività della norma penale), in quanto punisce un soggetto anche per condotte poste in essere prima dell'entrata in vigore della legge



94/2009. Il p.m. osserva in proposito che nel d.lgs.n. 286/1998 è già prevista, nel comma 5-ter dell'art. 14, un'ipotesi di reato consistente nel trattenersi nel territorio dello Stato a seguito di provvedimento del questore, sottolineando che tale ipotesi «è certamente più grave di quella prevista dall'art. 10-bis, in quanto la condotta è posta in essere da chi ha ricevuto un espresso provvedimento di allontanamento e lo viola volutamente, tanto vero che è stata configurata come delitto. Per tale delitto, tuttavia, è espressamente prevista una causa di esclusione della configurabilità del reato costituita dal giustificato motivo che, come ha avuto modo di precisare tanto la giurisprudenza della Consulta quanto quella della Cassazione, va individuato in tutte quelle circostanze concrete che rendono oggettivamente inesigibile l'ottemperanza all'ordine». Nell'ipotesi disciplinata dalla norma in esame, che è sicuramente meno grave (sia ontologicamente che giuridicamente, essendo stata configurata come contravvenzione punita con la sola ammenda) rispetto a quella di cui al comma 5 dell'art. 14, non è prevista alcuna causa di esclusione, il che costituisce una ulteriore, evidentissima violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza.

Altra norma sospetta di incostituzionalità, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, è quella contenuta nell'ultimo inciso del primo comma dell'art. 1 della legge n. 94/2009, secondo cui «Al reato di cui al presente comma non si applica l'art. 162 del codice penale». Al riguardo il Giudice osserva che nessuna norma dell'ordinamento giuridico discrimina il cittadino dallo straniero irregolare, per cui l'esclusione di quest'ultimo dalla possibilità di utilizzare l'istituto dell'oblazione, creando una sorta di regime speciale che riguarda un'intera categoria di soggetti (gli stranieri clandestini) viola il principio di uguaglianza sancito, appunto, dall'art. 3 della Costituzione. Il p.m., in ciò confortato dalla cassazione (Cass. pen., n. 5811/2004), ritiene fondatamente che il ricorso all'oblazione sia un vero e proprio diritto soggettivo per l'imputato di contravvenzione punita con la sola pena dell'ammenda, con conseguente estinzione del reato; ebbene, tale diritto viene negato immotivatamente al migrante clandestino solo perchè tale.

Sotto il profilo sanzionatorio, il p.m. ha sollevato dubbi sui caratteri della pena prevista per questa contravvenzione.

In effetti, la norma non tiene affatto conto della *ratio* che deve rivestire la sanzione penale che, nel rispetto del principio di proporzionalità, dev'essere utilizzata solo in mancanza di altri strumenti idonei al raggiungimento dello scopo mentre, nel caso di specie, la nuova figura di reato si sovrappone integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa, il che mette in luce la sua assoluta irragionevolezza.

Sotto il profilo processuale la norma sarebbe, sempre ad avviso del p.m., in evidente contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto rischia di aggravare la crisi degli uffici giudiziari già in situazioni di notevole precarietà con conseguente ricaduta sul buon andamento dall'amministrazione della giustizia. Tanto più che, per il reato in esame, è stato previsto un procedimento molto simile a quello disciplinato dagli artt. 449 - 452 c.p.p., scelta, questa, giudicata irrazionale dal p.m., dal momento che la competenza è stata attribuita al giudice di pace, davanti al quale, è utile ricordarlo, l'art. 17 della legge 24 novembre 1999, n. 468, prevede un procedimento che si svolga con le massime semplificazioni rese necessarie dalla competenza dello stesso giudice.

Effettivamente, come è stato ben evidenziato dalla memoria scritta del p.m.:

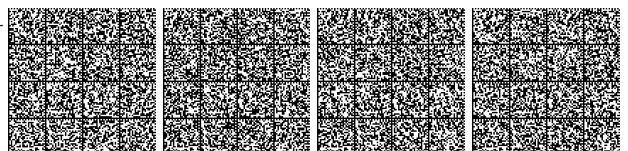
a) la macchina giudiziaria verrà onerata di un carico di lavoro tale da incidere pesantemente sul buon funzionamento degli uffici;

b) il richiamo all'art. 345 c.p.p. potrebbe causare «una assurda sequela di processi senza scopo e senza pena», in quanto l'immigrato viene processato ed è prosciolto (per non luogo a procedere) se se ne va o viene eseguita l'espulsione. Ma se torna in Italia, come accade spesso, deve essere di nuovo processato e punito, salvo che venga espulso di nuovo, nel qual caso si farà luogo ad una nuova sentenza di proscioglimento che, ex art. 345 c.p.p., sarà di nuovo revocata da un successivo rientro e così all'infinito.

Lo scenario non cambia neanche nell'ipotesi di celebrazione del processo con condanna del clandestino.

La circolare n. 557/LEG/240520.09/3^P, emanata dal Capo della polizia — Direttore generale della pubblica sicurezza — del 7 agosto 2009, avente ad oggetto: legge 15 luglio 2009, n. 94, recante: Disposizioni in materia di pubblica sicurezza, conferma: «se lo straniero rientra illegalmente in Italia prima della scadenza del divieto di reingresso, l'azione penale va riproposta».

Infatti, se esiste la possibilità di applicare l'espulsione come sanzione sostitutiva, «tale espulsione, tuttavia, si affianca semplicemente a quella amministrativa che, anzi, come si evince dal già ricordato meccanismo previsto dal quarto e quinto comma della nuova norma, sarà appunto quella cui normalmente si farà ricorso. Ne deriverà, allora, che, di fatto, la celebrazione del processo si sarà limitata ad una mera esibizione di forza da parte dello Stato, senza, peraltro, aver conseguito risultati ulteriori o diversi rispetto a quelli già conseguibili con la normativa previgente se non quello, già evidenziato, di avere inutilmente intasato le aule dei giudici di pace e le procure della Repubblica, costrette, nonostante le notorie difficoltà già esistenti, ad affrontare un procedimento direttissimo molto rapido ed impegnativo senza prospettive di risultati concreti».



Quanto alla tesi dei difensori della norma in questione, secondo la quale il reato di clandestinità sarebbe previsto da altre legislazioni di Stati europei (ad esempio Germania, Francia e Gran Bretagna), va chiarito che tale tesi non tiene conto delle sostanziali differenze esistenti tra i vari ordinamenti, «non ultima la diversità in tema di obbligatorietà dell'azione penale, non prevista generalmente nei sistemi giuridici anglossani mentre da noi è consacrata nella Costituzione — in tutti tali Stati non vi è alcuna sovrapposizione tra sanzione penale e sanzione amministrativa ed il procedimento penale garantisce un risultato non ottonibile per le vie amministrative come avviene, invece, nel nostro ordinamento».

Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale va precisato quanto segue.

La questione di legittimità costituzionale di tali norme si pone come una vera e propria questione pregiudiziale, un antecedente logico-giuridico necessario per la decisione della causa, ed è, pertanto, palesemente rilevante nel giudizio in esame.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost. e 23, legge n. 87/1953;*

*Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, articolo aggiunto dalla lettera a) del sedicesimo comma dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 9, con riferimento agli articoli 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione;*

*Dispone la sospensione del procedimento e la immediata trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale;*

*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata all'imputato, al difensore, al pubblico ministero e al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.*

Pordenone, addì 8 settembre 2009

*Il giudice di pace: VAIRO*

10C0227

**N. 91**

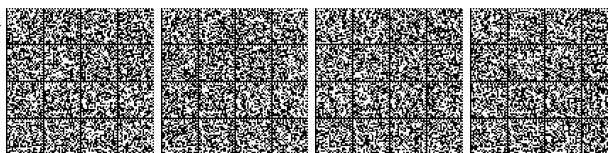
*Ordinanza dell'8 ottobre 2009 emessa dal Giudice di pace di Pordenone  
nel procedimento penale a carico di Maziar Viktoriia*

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione dei principi di offensività e di proporzionalità - Lesione del principio di irretroattività della legge penale, con riferimento all'ipotesi dell'illecito trattenimento - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza per la mancata previsione di cause di esclusione della configurabilità del reato, a fronte della causa di esclusione del «giustificato motivo» prevista per la fattispecie di maggiore gravità di cui all'art. 14, comma 5-ter del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- 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, 24, 25 e 27.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Prevista inapplicabilità dell'art. 162 cod. pen. (oblazione nelle contravvenzioni) - Violazione del principio di uguaglianza.**

- 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, art. 3.



**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Procedimento - Disciplina - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.**

- 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, art. 97.

## IL GIUDICE DI PACE

Il Giudice di pace di Pordenone, dott. Raffaele Vairo, nel processo nei confronti di Maziar Viktoriia, nata il 17 ottobre 1989 in Ucraina, domiciliata presso il proprio difensore di fiducia avv. Grazia Pirozzi del foro di Pordenone, imputata della contravvenzione prevista e punita dall'art 10-*bis* del d.lgs. n. 286/1998 perché, straniera, si tratteneva nei territori dello Stato italiano in violazione delle disposizioni del citato testo unico concernente la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

Accertato in Pordenone, presso l'Ufficio Immigrazione della Questura di Pordenone in data 15 settembre 2009, ha emesso la seguente ordinanza.

L'imputata è stata rinviata a giudizio per rispondere della contravvenzione di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, articolo aggiunto dalla lettera *a*) del sedicesimo comma dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94.

All'udienza del 28 settembre 2009 il p.m. sollevava eccezioni di incostituzionalità della norma asseritamente violata, ritenendola in contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione.

Osservava il p.m. che la norma, sotto la rubrica «Ingresso e soggiorno illegale nei territori dello Stato», punisce, con l'ammenda da € 5.000,00 a 10.000,00, lo straniero che fa ingresso o si trattiene nel territorio dello Stato, in quanto violerebbe le disposizioni del d.lgs. n. 286/1998 nonché le disposizioni di cui al comma 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68 (Disciplina del soggiorno di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio).

La norma, quindi, come rileva il p.m.: *a*) punisce, a titolo di contravvenzione e con una pena soltanto pecuniaria, l'ingresso e il soggiorno illegale nel territorio dello Stato, per tale intendendosi quello normalmente qualificato come clandestino; *b*) per tale reato, secondo quanto statuisce l'ultimo inciso del primo comma del citato articolo 10-*bis* d.lgs. n. 286/1998, è esclusa l'applicazione dell'art. 162 del codice penale; *c*) il reato in questione è sottoposto alla condizione di procedibilità che lo straniero non sia effettivamente espulso o respinto.

Ne inferiva che, trattandosi di un reato contravvenzionale, la sola pena pecuniaria prevista per la contravvenzione non costituirebbe un deterrente efficace per soggetti che sono spinti ad emigrare da condizioni di vita disperate, esponendo se stessi e i propri cari a gravi pericoli.

Sotto il profilo processuale la nuova norma, al terzo comma stabilisce che «al procedimento penale per il reato di cui al comma 1 si applicano le disposizioni di cui agli articoli 20-*bis*, 20-*ter* e 32-*bis* del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274» e, cioè:

la «presentazione immediata dell'imputato al giudizio», (art. 20-*bis*, introdotto dalla lettera *b*) del comma 17 dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009;

la «citazione contestuale dell'imputato in udienza» quando «ricorrono gravi e comprovate ragioni di urgenza che non consentono di attendere la fissazione dell'udienza ai sensi del comma 3 del medesimo articolo» (art. 20-*ter*, introdotto anch'esso dalla lettera *b*) del comma 17 dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009);

lo svolgimento del processo secondo una procedura simile al giudizio direttissimo (art. 32-*bis*, introdotto dalla lettera *c*) del comma 17 dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009).

La nuova norma, sia sotto il profilo sostanziale che sotto quello processuale, appare, sempre ad avviso del p.m., in palese contrasto con i principi posti dagli artt. 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione, per violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, proporzionalità ed offensività.

Sotto il profilo sostanziale, la norma ha configurato quale reato una mera condizione, quella di semplice irregolarità dello straniero che «di per sé, non è univocamente sintomatica di una pericolosità sociale».

Ulteriore elemento, ad avviso del p.m., sarebbe costituito dal fatto che la norma punisce non solo l'ingresso irregolare, ma anche lo straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in modo irregolare, violando così il disposto del secondo comma dell'art. 25 della Costituzione in quanto finirebbe con il punire un soggetto per una condotta passata, «a



meno di non voler ritenere – cosa peraltro anch'essa palesemente in contrasto con la Costituzione – che la norma, pur non indicandolo espressamente, ha previsto un generale obbligo di abbandonare l'Italia, immediatamente ed il giorno stesso della sua entrata in vigore, per gli stranieri in condizione di clandestinità».

Al riguardo, sottolinea il p.m., nel d.lgs. n. 286/1998 è già contemplata l'ipotesi di reato consistente nel trattenersi nel territorio dello Stato, allorché lo straniero, nei cui confronti fosse stato emesso il provvedimento del Questore contenente l'ordine di lasciare il territorio dello Stato, non vi ottemperasse. «Tale ipotesi è certamente più grave di quella prevista dall'art. 10-bis, in quanto la condotta è posta in essere da chi ha ricevuto un espresso provvedimento di allontanamento e lo viola volutamente, tanto vero che è stata configurata come delitto. Per tale delitto, tuttavia, è espressamente prevista una causa di esclusione della configurabilità del reato costituita dal giustificato motivo che, come ha avuto modo di precisare tanto la giurisprudenza della Consulta quanto quella della Cassazione, va individuato in tutte quelle circostanze concrete che rendono oggettivamente inesigibile l'ottemperanza all'ordine».

Altro motivo di incostituzionalità della norma in esame sarebbe costituito dal disposto contenuto nell'ultimo inciso del primo comma dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 286/1998 che sancisce: «Al reato di cui al presente comma non si applica l'art. 162 del codice penale». Tale disposto sarebbe in evidente contrasto con l'art. 3 della Costituzione per violazione del principio di uguaglianza davanti alla legge.

Infine, la pena prevista per il reato di clandestinità non si ispirerebbe al principio di proporzionalità e di ragionevolezza, in quanto la pena: (a) viene utilizzata pur in presenza di altri strumenti idonei al raggiungimento dello scopo; (b) nello specifico, la nuova figura di reato si sovrappone integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa.

Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale in relazione all'art. 97 della Costituzione il p.m. ravvisa nel procedimento, creato *ad hoc*, molto simile a quello disciplinato dagli artt. 449 e 452 c.p.p. «nonostante per il reato stesso sia stata prevista, come condizione di procedibilità, la mancata esecuzione dell'espulsione o del respingimento», in quanto:

a) la macchina giudiziaria verrebbe onerata di un carico di lavoro così consistente che potrebbe derivarne, in tempi brevi, la paralisi degli uffici con una notevole ricaduta sui procedimenti di maggiore rilevanza sociale;

b) il richiamo dell'art. 345 c.p.p., poi, creerebbe una evidentissima ed assurda serie di procedimenti che potrebbero protrarsi all'infinito: l'immigrato viene processato ed è prosciolto (per non luogo a procedere) se ne va o viene eseguita l'espulsione. Ma se torna in Italia, come accade spesso, deve essere di nuovo processato e punito, salvo che venga espulso di nuovo, e così all'infinito;

c) lo scenario non muterebbe neanche nell'ipotesi di celebrazione del processo e la condanna del clandestino.

Il difensore dell'imputato dichiarava di condividere tutte le eccezioni proposte dal p.m. Il Giudice si riservava.

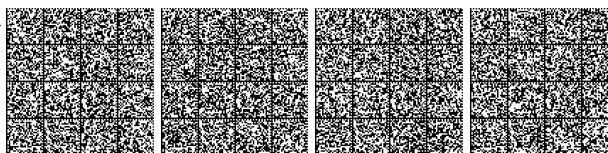
A scioglimento della riserva, il Giudice dichiara che le eccezioni proposte dal p.m., e condivise dal difensore dell'imputato, non sono manifestamente infondate, per le ragioni che seguono.

Secondo un orientamento dottrinale, un fatto sarebbe da considerarsi reato quando è previsto come tale da una norma penale. Quindi, per la sussistenza del reato sarebbe sufficiente la realizzazione di un comportamento materiale corrispondenti al fatto enunciato dalla norma incriminatrice, indipendentemente dalle conseguenze che ne possano derivare, anche nell'ipotesi che nessun bene tutelato dall'ordinamento sia stato leso o sia stato semplicemente posto in pericolo.

Un secondo indirizzo dottrinale, invece, ritiene che, perché un fatto possa qualificarsi quale reato, non è sufficiente che si realizzi in un mero comportamento vietato dalla norma penale, ma occorre che esso sia idoneo ad incidere nel mondo esterno (al soggetto agente) in modo tale da pregiudicare (a livello di danno o di pericolo) un quid cui il contesto sociale ed il diritto penale attribuiscono un significato di valore (bene giuridico). Più precisamente, la teoria del reato richiede che il fatto incriminato sia, oltre che tipico (principio di legalità) e colpevole (principio di colpevolezza), anche offensivo (principio di offensività).

Pur nella diversità degli indirizzi dottrinari, i giuristi dell'uno o dell'altro indirizzo manifestano, tuttavia, la propensione nell'individuare negli articoli 13, 21, 25, 27 della Costituzione il fondamento costituzionale dei principi sopra enunciati.

L'art. 13 Cost. individua nella libertà personale il bene supremo della persona; libertà che può essere limitata con la norma penale soltanto per tutelare beni di pari rango costituzionale da determinate modalità di aggressione; l'art. 25, comma 2, Cost indica nel fatto e, quindi, nella condotta materiale ed offensiva, il comportamento punibile per legge; l'art. 27, comma 3, Cost., pone in evidenza la funzione educativa della pena che verrebbe compromessa nell'ipotesi



di previsione di una sanzione penale a carico di un soggetto resosi responsabile di una mera disobbedienza, in quanto il soggetto che abbia commesso un fatto inoffensivo non riuscirebbe a comprendere la ragione della punizione; infine, l'art. 21 Cost, che tutela la libera manifestazione del pensiero.

Da tanto non si discosta il p.m. che ritiene la nuova norma circa il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato in contrasto con i principi posti dagli artt. 3, 24, 25, 27 della Costituzione.

Il principio di offensività, cui fa riferimento il p.m., esige, dunque, che, affinché possa configurarsi un reato, occorre un comportamento che, oltre a corrispondere alla fattispecie descritta dalla norma, sia colpevole ed offensivo, idoneo, cioè, a ledere o porre in pericolo un bene costituzionalmente significativo o comunque non incompatibile con la Costituzione. In altri termini, il reato è ritenuto dal p.m. come un fatto umano che aggredisce un bene giuridico meritevole di protezione da parte di un legislatore che si muove nel quadro dei valori costituzionali (*nullum crimen sine iniuria*), sempreché la misura dell'aggressione sia tale da far apparire inevitabile il ricorso alla pena e le sanzioni di tipo non penale non siano sufficienti a garantire un'efficace tutela.

Nello stesso senso sembra muoversi la giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale: *a)* «il mancato possesso del titolo abilitativo alla permanenza nello Stato» da parte dello straniero non può considerarsi reato, in quanto non è di per sé idoneo a produrre una particolare pericolosità sociale (Corte cost. 16 marzo 2007, n. 78); *b)* la mera condizione di clandestino non può considerarsi idonea a porre seriamente in pericolo la sicurezza pubblica.

Sicché la criminalizzazione di tale condizione stabilita dalla norma in esame si rivela priva di fondamento giustificativo.

Il legislatore, quindi, non può delineare fattispecie incriminatrici che prescindano dall'esistenza dell'offesa ad un bene giuridico, come è, invece, avvenuto con l'introduzione nel nostro ordinamento del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato. Del resto, il fondamento giuridico di quanto testè affermato lo si rinviene, oltre che nella giurisprudenza della Corte costituzionale, anche nel secondo comma dell'art. 49 c.p. che esclude la punibilità «quando, per la inidoneità dell'azione o per la inesistenza dell'oggetto di essa, è impossibile l'evento dannoso o pericoloso».

Al riguardo, ad esempio, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 519 del 1995, ha dichiarato incostituzionale il reato di mendicizia, evidenziando che «non è conforme al canone di ragionevolezza e travalica i limiti assegnati dalla Costituzione al legislatore, il ricorso non necessitato alla tutela penale in difesa di beni giuridici, quali la tranquillità e l'ordine pubblico, che non sono posti in pericolo da manifestazioni non invasive di mera mendicizia, consistenti in una semplice richiesta di aiuto».

Ne consegue che il concetto di bene giuridico: *a)* impone un limite nelle scelte del legislatore; *b)* deve guidare il giudice il quale, nell'interpretare la legge, dovrà preferire, tra i significati che si possono attribuire alla lettera della legge, quello che meglio si armonizza con il bene giuridico tutelato.

La norma, poi, oltre alla condotta di ingresso irregolare, punisce lo straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in modo irregolare, con ciò violando il secondo comma dell'art. 25 della Costituzione (irretroattività della norma penale), in quanto punisce un soggetto anche per condotte poste in essere prima dell'entrata in vigore della legge n. 94/2009. Il p.m. osserva in proposito che nel d.lgs. n. 286/1998 è già prevista, nel comma 5-ter dell'art. 14, un'ipotesi di reato consistente nel trattenersi nel territorio dello Stato a seguito di provvedimento del Questore, sottolineando che tale ipotesi «è certamente più grave di quella prevista dall'art. 10-bis, in quanto la condotta è posta in essere da chi ha ricevuto un espresso provvedimento di allontanamento e lo viola volutamente, tanto vero che è stata configurata come delitto. Per tale delitto, tuttavia, è espressamente prevista una causa di esclusione della configurabilità del reato costituita dal giustificato motivo che, come ha avuto modo di precisare tanto la giurisprudenza della Consulta quanto quella della Cassazione, va individuato in tutte quelle circostanze concrete che rendono oggettivamente inesigibile l'ottemperanza all'ordine». Nell'ipotesi disciplinata dalla norma in esame, che è sicuramente meno grave (sia ontologicamente che giuridicamente, essendo stata configurata come contravvenzione punita con la sola ammenda) rispetto a quella di cui al comma 5 dell'art. 14, non è prevista alcuna causa di esclusione, il che costituisce una ulteriore, evidentissima violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza.

Altra norma sospetta di incostituzionalità, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, è quella contenuta nell'ultimo inciso del primo comma dell'art. 1 della legge n. 94/2009, secondo cui «Al reato di cui al presente comma non si applica l'articolo 162 del codice penale». Al riguardo il giudice osserva che nessuna norma dell'ordinamento giuridico discrimina il cittadino dallo straniero irregolare, per cui l'esclusione di quest'ultimo dalla possibilità di utilizzare l'istituto dell'oblazione, creando una sorta di regime speciale che riguarda un'intera categoria di soggetti (gli stranieri clandestini) viola il principio di uguaglianza sancito, appunto, dall'art. 3 della Costituzione. Il p.m., in ciò confortato



dalla Cassazione (Cass. Pen., n. 5811/2004), ritiene fondatamente che il ricorso all'oblazione sia un vero e proprio diritto soggettivo per l'imputato di contravvenzione punita con la sola pena dell'ammenda, con conseguente estinzione del reato; ebbene, tale diritto viene negato immotivatamente al migrante clandestino solo perchè tale.

Sotto il profilo sanzionatorio, il p.m. ha sollevato dubbi sui caratteri della pena prevista per questa contravvenzione.

In effetti, la norma non tiene affatto conto della *ratio* che deve rivestire la sanzione penale che, nel rispetto del principio di proporzionalità, dev'essere utilizzata solo in mancanza di altri strumenti idonei al raggiungimento dello scopo mentre, nel caso di specie, la nuova figura di reato si sovrappone integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa, il che mette in luce la sua assoluta irragionevolezza.

Sotto il profilo processuale la norma sarebbe, sempre ad avviso del p.m., in evidente contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto rischia di aggravare la crisi degli uffici giudiziari già in situazioni di notevole precarietà con conseguente ricaduta sul buon andamento dall'amministrazione della giustizia. Tanto più che, per il reato in esame, è stato previsto un procedimento molto simile a quello disciplinato dagli artt. 449 - 452 c.p.p., scelta, questa, giudicata irrazionale dal p.m., dal momento che la competenza è stata attribuita al Giudice di pace, davanti al quale, è utile ricordarlo, l'art. 17 della legge 24 novembre 1999, n. 468, prevede un procedimento che si svolga con le massime semplificazioni rese necessarie dalla competenza dello stesso giudice.

Effettivamente, come è stato ben evidenziato dalla memoria scritta del p.m.:

a) la macchina giudiziaria verrà onerata di un carico di lavoro tale da incidere pesantemente sul buon funzionamento degli uffici;

b) il richiamo all'art. 345 c.p.p. potrebbe causare «una assurda sequela di processi senza scopo e senza pena», in quanto l'immigrato viene processato ed è prosciolto (per non luogo a procedere) se se ne va o viene eseguita l'espulsione. Ma se torna in Italia, come accade spesso, deve essere di nuovo processato e punito, salvo che venga espulso di nuovo, nel qual caso si farà luogo ad una nuova sentenza di proscioglimento che, ex art. 345 c.p.p., sarà di nuovo revocata da un successivo rientro... e così all'infinito.

Lo scenario non cambia neanche nell'ipotesi di celebrazione del processo con condanna del clandestino.

La circolare n. 557/LEG/240520.09/3^P, emanata dal Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza - del 7 agosto 2009, avente ad oggetto: Legge 15 luglio 2009, n. 94, recante: Disposizioni in materia di pubblica sicurezza, conferma: «se lo straniero rientra illegalmente in Italia prima della scadenza del divieto di reingresso, l'azione penale va riproposta».

Infatti, se esiste la possibilità di applicare l'espulsione come sanzione sostitutiva, «tale espulsione, tuttavia, si affianca semplicemente a quella amministrativa che, anzi, come si evince dal già ricordato meccanismo previsto dal quarto e quinto comma della nuova norma, sarà appunto quella cui normalmente si farà ricorso. Ne deriverà, allora, che, di fatto, la celebrazione del processo si sarà limitata ad una mera esibizione di forza da parte dello Stato, senza, peraltro, aver conseguito risultati ulteriori o diversi rispetto a quelli già conseguibili con la normativa previgente se non quello, già evidenziato, di avere inutilmente intasato le Aule dei Giudici di pace e le Procure della Repubblica, costrette, nonostante le notorie difficoltà già esistenti, ad affrontare un procedimento direttissimo molto rapido ed impegnativo senza prospettive di risultati concreti».

Quanto alla tesi dei difensori della norma in questione, secondo la quale il reato di clandestinità sarebbe previsto da altre legislazioni di Stati europei (ad esempio Germania, Francia e Gran Bretagna), va chiarito che tale tesi non tiene conto delle sostanziali differenze esistenti tra i vari ordinamenti, «non ultima la diversità in tema di obbligatorietà dell'azione penale, non prevista generalmente nei sistemi giuridici anglossani mentre da noi è consacrata nella Costituzione – in tutti tali Stati non vi è alcuna sovrapposizione tra sanzione penale e sanzione amministrativa ed il procedimento penale garantisce un risultato non ottenibile per le vie amministrative come avviene, invece, nel nostro Ordinamento».

Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale va precisato quanto segue.

La questione di legittimità costituzionale di tali norme si pone come una vera e propria questione pregiudiziale, un antecedente logico-giuridico necessario per la decisione della causa, ed è, pertanto, palesemente rilevante nel giudizio in esame.



P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost e 23, legge n. 87/1953;

Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, articolo aggiunto dalla lettera a) del sedicesimo comma dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 9, con riferimento agli articoli 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione;

Dispone la sospensione del procedimento e la immediata trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata all'imputato, al difensore, al pubblico ministero e al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Pordenone, addì 8 ottobre 2009

Il giudice di pace: VAIRO

10C0228

N. 92

*Ordinanza dell'8 ottobre 2009 emessa dal Giudice di pace di Pordenone  
nel procedimento penale a carico di Singh Jarnail*

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione dei principi di offensività e di proporzionalità - Lesione del principio di irretroattività della legge penale, con riferimento all'ipotesi dell'illecito trattenimento - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza per la mancata previsione di cause di esclusione della configurabilità del reato, a fronte della causa di esclusione del «giustificato motivo» prevista per la fattispecie di maggiore gravità di cui all'art. 14, comma 5-ter del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- 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, 24, 25 e 27.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Prevista inapplicabilità dell'art. 162 cod. pen. (oblazione nelle contravvenzioni) - Violazione del principio di uguaglianza.**

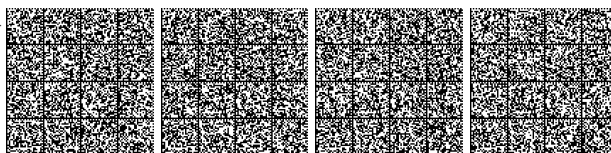
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, art. 3.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Procedimento - Disciplina - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.**

- 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, art. 97.

## IL GIUDICE DI PACE

Il Giudice di pace di Pordenone, dott. Raffaele Vairo, nel processo nei confronti di Singh Jamail, nato il 6 maggio 1973 in India, domiciliato presso il proprio difensore di ufficio avv. Piennario Cudini del foro di Pordenone, imputato della contravvenzione prevista e punita dall'art. 10-bis del d.lgs. n. 286/1998 perchè, straniero, si tratteneva nel territorio dello Stato italiano in violazione delle disposizioni di cui al citato d.lgs. n. 286 /1998, accertato in Pordenone in data 23 agosto 2009, ha emesso la seguente ordinanza.



L'imputato è stato rinviato a giudizio per rispondere della contravvenzione di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 25 luglio 1998, n. 286, articolo aggiunto dalla lettera *a*) del sedicesimo comma dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94.

All'udienza del 28 settembre 2009 il P.M. sollevava eccezioni di incostituzionalità della norma asseritamente violata, ritenendola in contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione.

Osservava il P.M. che la norma, sotto la rubrica «Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato», punisce, con l'ammenda da € 5.000,00 a 10.000,00, lo straniero che fa ingresso o si trattiene nel territorio dello Stato, in quanto violerebbe le disposizioni del d.lgs. n. 286/1998 nonché le disposizioni di cui al comma 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68 (Disciplina del soggiorno di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio).

La norma, quindi, come rileva il P.M.: *a*) punisce, a titolo di contravvenzione e con una pena soltanto pecuniaria, l'ingresso e il soggiorno illegale nel territorio dello Stato, per tale intendendosi quello normalmente qualificato come clandestino; *b*) per tale reato, secondo quanto statuisce l'ultimo inciso del primo comma del citato art. 10-*bis* d.lgs. n. 286/1998, è esclusa l'applicazione dell'art. 162 del codice penale; *c*) il reato in questione è sottoposto alla condizione di procedibilità che lo straniero non sia effettivamente espulso o respinto.

Ne inferiva che, trattandosi di un reato contravvenzionale, la sola pena pecuniaria prevista per la contravvenzione non costituirebbe un deterrente efficace per soggetti che sono spinti ad emigrare da condizioni di vita disperate, esponendo se stessi e i propri cari a gravi pericoli.

Sotto il profilo processuale la nuova norma, al terzo comma stabilisce che «al procedimento penale per il reato di cui al comma 1 si applicano le disposizioni di cui agli articoli 20-*bis*, 20-*ter* e 32-*bis* del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274» e, cioè:

la «presentazione immediata dell'imputato al giudizio» (art. 20-*bis*, introdotto dalla lettera *b*) del 17° comma dello stesso art. 1 della legge 94/2009;

la «citazione contestuale dell'imputato in udienza», quando «ricorrono gravi e comprovate ragioni di urgenza che non consentono di attendere la fissazione dell'udienza ai sensi del comma 3 del medesimo articolo» (art. 20-*ter*, introdotto anch'esso dalla lettera *b*) del 17° comma dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009);

lo svolgimento del processo secondo una procedura simile al giudizio direttissimo (art. 32-*bis*, introdotto dalla lettera *c*) del 17° comma dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009).

La nuova norma, sia sotto il profilo sostanziale che sotto quello processuale, appare, sempre ad avviso del P.M., in palese contrasto con i principi posti dagli artt. 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione, per violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, proporzionalità ed offensività.

Sotto il profilo sostanziale, la norma ha configurato quale reato una mera condizione, quella di semplice irregolarità dello straniero che «di per sé, non è univocamente sintomatica di una pericolosità sociale».

Ulteriore elemento, ad avviso del p.m., sarebbe costituito dal fatto che la norma punisce non solo l'ingresso irregolare, ma anche lo straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in modo irregolare, violando così il disposto del secondo comma dell'art. 25 della Costituzione in quanto finirebbe con il punire un soggetto per una condotta passata, «a meno di non voler ritenere — cosa peraltro anch'essa palesemente in contrasto con la Costituzione — che la norma, pur non indicandolo espressamente, ha previsto un generale obbligo di abbandonare l'Italia, immediatamente ed il giorno stesso della sua entrata in vigore, per gli stranieri in condizione di clandestinità».

Al riguardo, sottolinea il p.m., nel d.lgs. n. 286/1998 è già contemplata l'ipotesi di reato consistente nel trattarsi nel territorio dello Stato, allorché lo straniero, nei cui confronti fosse stato emesso il provvedimento del Questore contenente l'ordine di lasciare il territorio dello Stato, non vi ottemperasse. «Tale ipotesi è certamente più grave di quella prevista dall'art. 10-*bis*, in quanto la condotta è posta in essere da chi ha ricevuto un espresso provvedimento di allontanamento e lo viola volutamente, tanto vero che è stata configurata come delitto. Per tale delitto, tuttavia, è espressamente prevista una causa di esclusione della configurabilità del reato costituita dal giustificato motivo che, come ha avuto modo di precisare tanto la giurisprudenza della Consulta quanto quella della Cassazione, va individuato in tutte quelle circostanze concrete che rendono oggettivamente inesigibile l'ottemperanza all'ordine».

Altro motivo di incostituzionalità della norma in esame sarebbe costituito dal disposto contenuto nell'ultimo inciso del primo comma dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286/1998 che sancisce: «Al reato di cui al presente comma non si applica l'articolo 162 del codice penale». Tale disposto sarebbe in evidente contrasto con l'art. 3 della Costituzione per violazione del principio di uguaglianza davanti alla legge.

Infine, la pena prevista per il reato di clandestinità non si ispirerebbe al principio di proporzionalità e di ragionevolezza, in quanto la pena: (*a*) viene utilizzata pur in presenza di altri strumenti idonei al raggiungimento dello scopo; (*b*) nello specifico, la nuova figura di reato si sovrappone integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa.



Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale in relazione all'art. 97 della Costituzione il p.m. ravvisa nel procedimento, creato *ad hoc*, molto simile a quello disciplinato dagli artt. 449 e 452 c.p.p. «nonostante per il reato stesso sia stata prevista, come condizione di procedibilità, la mancata esecuzione dell'espulsione o del respingimento», in quanto:

a) la macchina giudiziaria verrebbe onerata di un carico di lavoro così consistente che potrebbe derivarne, in tempi brevi, la paralisi degli uffici con una notevole ricaduta sui procedimenti di maggiore rilevanza sociale;

b) il richiamo dell'art. 345 c.p.p., poi, creerebbe una evidentissima ed assurda serie di procedimenti che potrebbero protrarsi all'infinito: l'immigrato viene processato ed è prosciolto (per non luogo a procedere) se se ne va o viene eseguita l'espulsione. Ma se torna in Italia, come accade spesso, deve essere di nuovo processato e punito, salvo che venga espulso di nuovo, e così all'infinito;

c) lo scenario non muterebbe neanche nell'ipotesi di celebrazione del processo e la condanna del clandestino.

Il difensore dell'imputato dichiarava di condividere tutte le eccezioni proposte dal P.M.

Il Giudice si riservava.

A scioglimento della riserva, il Giudice dichiara che le eccezioni proposte dal P.M., e condivise dal difensore dell'imputato, non sono manifestamente infondate, per le ragioni che seguono.

Secondo un orientamento dottrinale, un fatto sarebbe da considerarsi reato quando è previsto come tale da una norma penale. Quindi, per la sussistenza del reato sarebbe sufficiente la realizzazione di un comportamento materiale corrispondente al fatto enunciato dalla norma incriminatrice, indipendentemente dalle conseguenze che ne possano derivare, anche nell'ipotesi che nessun bene tutelato dall'ordinamento sia stato leso o sia stato semplicemente posto in pericolo.

Un secondo indirizzo dottrinale, invece, ritiene che, perchè un fatto possa qualificarsi quale reato, non è sufficiente che si realizzi in un mero comportamento vietato dalla norma penale, ma occorre che esso sia idoneo ad incidere nel mondo esterno (al soggetto agente) in modo tale da pregiudicare (a livello di danno o di pericolo) un quid cui il contesto sociale ed il diritto penale attribuiscono un significato di valore (bene giuridico). Più precisamente, la teoria del reato richiede che il fatto incriminato sia, oltre che tipico (principio di legalità) e colpevole (principio di colpevolezza), anche offensivo (principio di offensività).

Pur nella diversità degli indirizzi dottrinari, i giuristi dell'uno o dell'altro indirizzo manifestano, tuttavia, la perpensione nell'individuare negli articoli 13, 21, 25, 27 della Costituzione il fondamento costituzionale dei principi sopra enunciati.

L'art. 13 Cost. individua nella libertà personale il bene supremo della persona; libertà che può essere limitata con la norma penale soltanto per tutelare beni di pari rango costituzionale da determinate modalità di aggressione; l'art. 25, comma 2 Cost. indica nel fatto e, quindi, nella condotta materiale ed offensiva, il comportamento punibile per legge; l'art. 27, comma 3 Cost., pone in evidenza la funzione educativa della pena che verrebbe compromessa nell'ipotesi di previsione di una sanzione penale a carico di un soggetto resosi responsabile di una mera disobbedienza, in quanto il soggetto che abbia commesso un fatto inoffensivo non riuscirebbe a comprendere la ragione della punizione; infine, l'art. 21 Cost., che tutela la libera manifestazione del pensiero.

Da tanto non si discosta il p.m. che ritiene la nuova norma circa il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato in contrasto con i principi posti dagli artt. 3, 24, 25, 27 della Costituzione.

Il principio di offensività, cui fa riferimento il p.m., esige, dunque, che, affinché possa configurarsi un reato, occorre un comportamento che, oltre a corrispondere alla fattispecie descritta dalla norma, sia colpevole ed offensivo, idoneo, cioè, a ledere o porre in pericolo un bene costituzionalmente significativo o comunque non incompatibile con la Costituzione. In altri termini, il reato è ritenuto dal p.m. come un fatto umano che aggredisce un bene giuridico meritevole di protezione da parte di un legislatore che si muove nel quadro dei valori costituzionali (*nullum crimen sine iniuria*), sempreché la misura dell'aggressione sia tale da far apparire inevitabile il ricorso alla pena e le sanzioni di tipo non penale non siano sufficienti a garantire un'efficace tutela.

Nello stesso senso sembra muoversi la giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale: a) «il mancato possesso del titolo abilitativo alla permanenza nello Stato» da parte dello straniero non può considerarsi reato, in quanto non è di per sé idoneo a produrre una particolare pericolosità sociale (Corte cost., 16 marzo 2007, n. 78); b) la mera condizione di clandestino non può considerarsi idonea a porre seriamente in pericolo la sicurezza pubblica.

Sicché la criminalizzazione di tale condizione stabilita dalla norma in esame si rivela priva di fondamento giustificativo.



Il legislatore, quindi, non può delinearne fattispecie incriminatrici che prescindano dall'esistenza dell'offesa ad un bene giuridico, come è, invece, avvenuto con l'introduzione nel nostro ordinamento del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato. Del resto, il fondamento giuridico di quanto testè affermato lo si rinviene, oltre che nella giurisprudenza della Corte costituzionale, anche nel secondo comma dell'art. 49 c.p. che esclude la punibilità «quando, per la inidoneità dell'azione o per la inesistenza dell'oggetto di essa, è impossibile l'evento dannoso o pericoloso».

Al riguardo, ad esempio, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 519 del 1995, ha dichiarato incostituzionale il reato di mendicizia, evidenziando che «non è conforme al canone di ragionevolezza e travalica i limiti assegnati dalla Costituzione al legislatore, il ricorso non necessitato alla tutela penale in difesa di beni giuridici, quali la tranquillità e l'ordine pubblico, che non sono posti in pericolo da manifestazioni non invasive di mera mendicizia, consistenti in una semplice richiesta di aiuto».

Ne consegue che il concetto di bene giuridico: *a)* impone un limite nelle scelte del legislatore; *b)* deve guidare il giudice il quale, nell'interpretare la legge, dovrà preferire, tra i significati che si possono attribuire alla lettera della legge, quello che meglio si armonizza con il bene giuridico tutelato.

La norma, poi, oltre alla condotta di ingresso irregolare, punisce lo straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in modo irregolare, con ciò violando il secondo comma dell'art. 25 della Costituzione (irretroattività della norma penale), in quanto punisce un soggetto anche per condotte poste in essere prima dell'entrata in vigore della legge 94/2009. Il P.M. osserva in proposito che nel d.lgs. n. 286/1998 è già prevista, nel comma 5-ter dell'art. 14, un'ipotesi di reato consistente nel trattarsi nel territorio dello Stato a seguito di provvedimento del Questore, sottolineando che tale ipotesi «è certamente più grave di quella prevista dall'art. 10-bis, in quanto la condotta è posta in essere da chi ha ricevuto un espresso provvedimento di allontanamento e lo viola volutamente, tanto vero che è stata configurata come delitto. Per tale delitto, tuttavia, è espressamente prevista una causa di esclusione della configurabilità del reato costituita dal giustificato motivo che, come ha avuto modo di precisare tanto la giurisprudenza della Consulta quanto quella della Cassazione, va individuato in tutte quelle circostanze concrete che rendono oggettivamente inesigibile l'ottemperanza all'ordine». Nell'ipotesi disciplinata dalla norma in esame, che è sicuramente meno grave (sia ontologicamente che giuridicamente, essendo stata configurata come contravvenzione punita con la sola ammenda) rispetto a quella di cui al comma 5 dell'art. 14, non è prevista alcuna causa di esclusione, il che costituisce una ulteriore, evidentissima violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza.

Altra norma sospetta di incostituzionalità, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, è quella contenuta nell'ultimo inciso del primo comma dell'art. 1 della legge n. 94/2009, secondo cui «Al reato di cui al presente comma non si applica l'articolo 162 del codice penale». Al riguardo il giudice osserva che nessuna norma dell'ordinamento giuridico discrimina il cittadino dallo straniero irregolare, per cui l'esclusione di quest'ultimo dalla possibilità di utilizzare l'istituto dell'oblazione, creando una sorta di regime speciale che riguarda un'intera categoria di soggetti (gli stranieri clandestini) viola il principio di uguaglianza sancito, appunto, dall'art. 3 della Costituzione. Il p.m., in ciò confortato dalla Cassazione (Cass. Pen., n. 5811/2004), ritiene fondatamente che il ricorso all'oblazione sia un vero e proprio diritto soggettivo per l'imputato di contravvenzione punita con la sola pena dell'ammenda, con conseguente estinzione del reato; ebbene, tale diritto viene negato immotivatamente al migrante clandestino solo perchè tale.

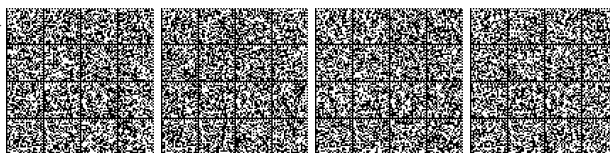
Sotto il profilo sanzionatorio, il p.m. ha sollevato dubbi sui caratteri della pena prevista per questa contravvenzione.

In effetti, la norma non tiene affatto conto della *ratio* che deve rivestire la sanzione penale che, nel rispetto del principio di proporzionalità, dev'essere utilizzata solo in mancanza di altri strumenti idonei al raggiungimento dello scopo mentre, nel caso di specie, la nuova figura di reato si sovrappone integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa, il che mette in luce la sua assoluta irragionevolezza.

Sotto il profilo processuale la norma sarebbe, sempre ad avviso del p.m., in evidente contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto rischia di aggravare la crisi degli uffici giudiziari già in situazioni di notevole precarietà con conseguente ricaduta sul buon andamento dall'amministrazione della giustizia. Tanto più che, per il reato in esame, è stato previsto un procedimento molto simile a quello disciplinato dagli artt. 449 - 452 c.p.p., scelta, questa, giudicata irrazionale dal P.M., dal momento che la competenza è stata attribuita al Giudice di pace, davanti al quale, è utile ricordarlo, l'art. 17 della legge 24 novembre 1999, n. 468, prevede un procedimento che si svolga con le massime semplificazioni rese necessarie dalla competenza dello stesso giudice.

Effettivamente, come è stato ben evidenziato dalla memoria scritta del p.m.:

*a)* la macchina giudiziaria verrà onerata di un carico di lavoro tale da incidere pesantemente sul buon funzionamento degli uffici;



b) il richiamo all'art. 345 c.p.p. potrebbe causare «una assurda sequela di processi senza scopo e senza pena», in quanto l'immigrato viene processato ed è prosciolto (per non luogo a procedere) se se ne va o viene eseguita l'espulsione. Ma se torna in Italia, come accade spesso, deve essere di nuovo processato e punito, salvo che venga espulso di nuovo, nel qual caso si farà luogo ad una nuova sentenza di proscioglimento che, ex art. 345 c.p.p., sarà di nuovo revocata da un successivo rientro... e così all'infinito.

Lo scenario non cambia neanche nell'ipotesi di celebrazione del processo con condanna del clandestino.

La circolare n. 557/LEG/240520.09/3^P, emanata dal Capo della Polizia — Direttore generale della pubblica sicurezza del 7 agosto 2009, avente ad oggetto: legge 15 luglio 2009, n. 94, recante: Disposizioni in materia di pubblica sicurezza, conferma: «se lo straniero rientra illegalmente in Italia prima della scadenza del divieto di reingresso, l'azione penale va riproposta».

Infatti, se esiste la possibilità di applicare l'espulsione come sanzione sostitutiva, «tale espulsione, tuttavia, si affianca semplicemente a quella amministrativa che, anzi, come si evince dal già ricordato meccanismo previsto dal quarto e quinto comma della nuova norma, sarà appunto quella cui normalmente si farà ricorso. Ne deriverà, allora, che di fatto, la celebrazione del processo si sarà limitata ad una mera esibizione di forza da parte dello Stato, senza, peraltro, aver conseguito risultati ulteriori o diversi rispetto a quelli già conseguibili con la normativa previgente se non quello già evidenziato, di avere inutilmente intasato le aule dei Giudici di pace e le Procure della Repubblica, costrette, nonostante le notorie difficoltà già esistenti, ad affrontare un procedimento direttissimo molto rapido ed impegnativo senza prospettive di risultati concreti».

Quanto alla tesi dei difensori della norma in questione, secondo la quale il reato di clandestinità sarebbe previsto da altre legislazioni di Stati europei (ad esempio Germania, Francia e Gran Bretagna), va chiarito che tale tesi non tiene conto delle sostanziali differenze esistenti tra i vari ordinamenti, «non ultima la diversità in tema di obbligatorietà dell'azione penale, non prevista generalmente nei sistemi giuridici anglosassoni, mentre da noi è consacrata nella Costituzione, in tutti tali Stati non vi è alcuna sovrapposizione tra sanzione penale e sanzione amministrativa ed il procedimento penale garantisce un risultato non ottenibile per le vie amministrative come avviene, invece, nel nostro Ordinamento».

Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale va precisato quanto segue.

La questione di legittimità costituzionale di tali norme si pone come una vera e propria questione pregiudiziale, un antecedente logico-giuridico necessario per la decisione della causa, ed è, pertanto, palesemente rilevante nel giudizio in esame.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost. e 23, legge n. 87/1953;*

*Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, articolo aggiunto dalla lettera a) del sedicesimo comma dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 9, con riferimento agli articoli 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione;*

*Dispone la sospensione del procedimento e la immediata trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale;*

*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata all'imputato, al difensore, al pubblico ministero e al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.*

Pordenone, addì 8 settembre 2009

*Il giudice di pace: VAIRO*



## N. 93

*Ordinanza dell'8 ottobre 2009 emessa dal Giudice di pace di Pordenone  
nel procedimento penale a carico di Pikulina Svetlana*

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione dei principi di offensività e di proporzionalità - Lesione del principio di irretroattività della legge penale, con riferimento all'ipotesi dell'illecito trattenimento - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza per la mancata previsione di cause di esclusione della configurabilità del reato, a fronte della causa di esclusione del «giustificato motivo» prevista per la fattispecie di maggiore gravità di cui all'art. 14, comma 5-ter del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- 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, 24, 25 e 27.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Prevista inapplicabilità dell'art. 162 cod. pen. (oblazione nelle contravvenzioni) - Violazione del principio di uguaglianza.**

- 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, art. 3.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Procedimento - Disciplina - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.**

- 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, art. 97.

## IL GIUDICE DI PACE

Il Giudice di pace di Pordenone, dott. Raffaele Vairo, nel processo nei confronti di Pikulina Svetlana, nata il 26 novembre 1960 in Ucraina, domiciliata presso il proprio difensore di ufficio avv. Federico Capalozza del foro di Pordenone, imputata della contravvenzione prevista e punita dall'art. 10-bis del d.lgs. n. 286/1998 perché, straniera, si tratteneva nel territorio dello Stato italiano in violazione delle disposizioni del citato testo unico concernente la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

Accertato in Fontanafredda (Pordenone), in data 12 settembre 2009, ha emesso la seguente ordinanza.

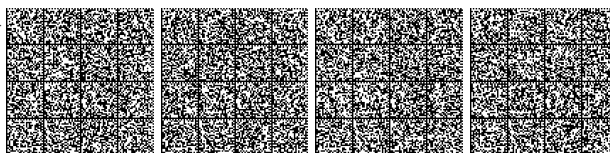
L'imputata è stata rinviata a giudizio per rispondere della contravvenzione di cui all'art. 10-bis del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, articolo aggiunto dalla lettera a) del sedicesimo comma dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94.

All'udienza del 28 settembre 2009 il p.m. sollevava eccezioni di incostituzionalità della norma asseritamente violata, ritenendola in contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione.

Osservava il p.m. che la norma, sotto la rubrica «Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, punisce, con l'ammenda da € 5.000,00 a 10.000,00, lo straniero che fa ingresso o si trattiene nel territorio dello Stato, in quanto violerebbe le disposizioni del d.lgs. 286/1998 nonché le disposizioni di cui al comma 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68 (Disciplina del soggiorno di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio).

La norma, quindi, come rileva il p.m.: a) punisce, a titolo di contravvenzione e con una pena soltanto pecuniaria, l'ingresso e il soggiorno illegale nel territorio dello Stato, per tale intendendosi quello normalmente qualificato come clandestino, b) per tale reato, secondo quanto statuisce l'ultimo inciso del primo comma del citato art. 10-bis d.lgs. n. 286/1998, è esclusa l'applicazione dell'art. 162 del codice penale; c) il reato in questione è sottoposto alla condizione di procedibilità che lo straniero non sia effettivamente espulso o respinto.

Ne inferiva che, trattandosi di un reato contravvenzionale, la sola pena pecuniaria prevista per la contravvenzione non costituirebbe un deterrente efficace per soggetti che sono spinti ad emigrare da condizioni di vita disperate, esponendo se stessi e i propri cari a gravi pericoli.



Sotto il profilo processuale la nuova norma, al terzo comma stabilisce che «al procedimento penale per il reato di cui al comma 1 si applicano le disposizioni di cui agli articoli 20-bis, 20-ter e 32-bis del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274» e, cioè:

la «presentazione immediata dell'imputato al giudizio», (art. 20-bis, introdotto dalla lettera *b*) del comma 17 dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009;

la «citazione contestuale dell'imputato in udienza» quando «ricorrono gravi e comprovate ragioni di urgenza che non consentono di attendere la fissazione dell'udienza ai sensi del comma 3 del medesimo articolo» (art. 20-ter, introdotto anch'esso dalla lettera *b*) del 17° comma dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009);

lo svolgimento del processo secondo una procedura simile al giudizio direttissimo (art. 32-bis, introdotto dalla lettera *c*) del 17° comma dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009).

La nuova norma, sia sotto il profilo sostanziale che sotto quello processuale, appare, sempre ad avviso del p.m., in palese contrasto con i principi posti dagli artt. 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione, per violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, proporzionanti ed offensiva.

Sotto il profilo sostanziale, la norma ha configurato quale reato una mera condizione, quella di semplice irregolarità dello straniero che «di per sè, non è univocamente sintomatica di una pericolosità sociale».

Ulteriore elemento, ad avviso del p.m., sarebbe costituito dal fatto che la norma punisce non solo l'ingresso irregolare, ma anche lo straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in modo irregolare, violando così il disposto del secondo comma dell'art. 25 della Costituzione in quanto finirebbe con il punire un soggetto per una condotta passata, «a meno di non voler ritenere – cosa peraltro anch'essa palesemente in contrasto con la Costituzione – che la norma, pur non indicandolo espressamente, ha previsto un generale obbligo di abbandonare l'Italia, immediatamente ed il giorno stesso della sua entrata in vigore, per gli stranieri in condizione di clandestinità».

Al riguardo, sottolinea il p.m., nel d.lgs. n. 286/1998 è già contemplata l'ipotesi di reato consistente nel trattenersi nel territorio dello Stato, allorché lo straniero, nei cui confronti fosse stato emesso il provvedimento del Questore contenente l'ordine di lasciare il territorio dello Stato, non vi ottemperasse. «Tale ipotesi è certamente più grave di quella prevista dall'art. 10-bis, in quanto la condotta è posta in essere da chi ha ricevuto un espresso provvedimento di allontanamento e lo viola volutamente, tanto vero che è stata configurata come delitto. Per tale delitto, tuttavia, è espressamente prevista una causa di esclusione della configurabilità del reato costituita dal giustificato motivo che, come ha avuto modo di precisare tanto la giurisprudenza della Consulta quanto quella della Cassazione, va individuato in tutte quelle circostanze concrete che rendono oggettivamente inesigibile l'ottemperanza all'ordine».

Altro motivo di incostituzionalità della norma in esame sarebbe costituito dal disposto contenuto nell'ultimo inciso del primo comma 10-bis del d.lgs. n. 286/1998 che sancisce: «Al reato di cui al presente comma non si applica l'art. 162 del codice penale». Tale disposto sarebbe in evidente contrasto con l'art. 3 della Costituzione per violazione del principio di uguaglianza davanti alla legge.

Infine, la pena prevista per il reato di clandestinità non si ispirerebbe al principio di proporzionalità e di ragionevolezza, in quanto la pena: (a) viene utilizzata pur in presenza di altri strumenti idonei al raggiungimento dello scopo; (b) nello specifico, la nuova figura di reato si sovrappone integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa.

Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale in relazione all'art. 97 della Costituzione il p.m. ravvisa nel procedimento, creato *ad hoc*, molto simile a quello disciplinato dagli artt. 449 e 452 c.p.p. «nonostante per il reato stesso sia stata prevista, come condizione di procedibilità, la mancata esecuzione dell'espulsione o del respingimento», in quanto:

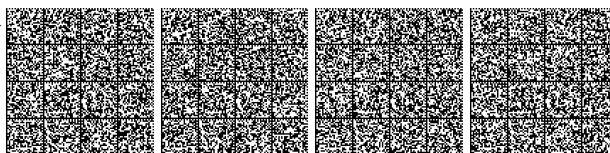
a) la macchina giudiziaria verrebbe onerata di un carico di lavoro così consistente che potrebbe derivarne, in tempi brevi, la paralisi degli uffici con una notevole ricaduta sui procedimenti di maggiore rilevanza sociale;

b) il richiamo dell'art. 345 c.p.p., poi, creerebbe una evidentissima ed assurda serie di procedimenti che potrebbero protrarsi all'infinito: l'immigrato viene processato ed è prosciolto (per non luogo a procedere) se se ne va o viene eseguita l'espulsione. Ma se torna in Italia, come accade spesso, deve essere di nuovo processato e punito, salvo che venga espulso di nuovo, e così all'infinito;

c) lo scenario non muterebbe neanche nell'ipotesi di celebrazione del processo e la condanna del clandestino.

Il difensore dell'imputata dichiarava di condividere tutte le eccezioni proposte dal p.m. Il Giudice si riservava.

A scioglimento della riserva, il Giudice dichiara che le eccezioni proposte dal p.m., e condivise dal difensore dell'imputato, non sono manifestamente infondate, per le ragioni che seguono.



Secondo un orientamento dottrinale, un fatto sarebbe da considerarsi reato quando è previsto come tale da una norma penale. Quindi, per la sussistenza del reato sarebbe sufficiente la realizzazione di un comportamento materiale corrispondenti al fatto enunciato dalla norma incriminatrice, indipendentemente dalle conseguenze che ne possano derivare, anche nell'ipotesi che nessun bene tutelato dall'ordinamento sia stato leso o sia stato semplicemente posto in pericolo.

Un secondo indirizzo dottrinale, invece, ritiene che, perchè un fatto possa qualificarsi quale reato, non è sufficiente che si realizzi in un mero comportamento vietato dalla norma penale, ma occorre che esso sia idoneo ad incidere nel mondo esterno (al soggetto agente) in modo tale da pregiudicare (a livello di danno o di pericolo) un *quid* cui il contesto sociale ed il diritto penale attribuiscono un significato di valore (bene giuridico). Più precisamente, la teoria del reato richiede che il fatto incriminato sia, oltre che tipico (principio di legalità) e colpevole (principio di colpevolezza), anche offensivo (principio di offensività).

Pur nella diversità degli indirizzi dottrinari, i giuristi dell'uno o dell'altro indirizzo manifestano, tuttavia, la propensione nell'individuare negli articoli 13, 21, 25, 27 della Costituzione il fondamento costituzionale dei principi sopra enunciati.

L'art. 13 Cost. individua nella libertà personale il bene supremo della persona; libertà che può essere limitata con la norma penale soltanto per tutelare beni di pari rango costituzionale da determinate modalità di aggressione; l'art. 25, comma 2, Cost. indica nel fatto e, quindi, nella condotta materiale ed offensiva, il comportamento punibile per legge; l'art. 27, comma 3, Cost., pone in evidenza la funzione educativa della pena che verrebbe compromessa nell'ipotesi di previsione di una sanzione penale a carico di un soggetto resosi responsabile di una mera disobbedienza, in quanto il soggetto che abbia commesso un fatto inoffensivo non riuscirebbe a comprendere la ragione della punizione; infine, l'art. 21 Cost., che tutela la libera manifestazione del pensiero.

Da tanto non si discosta il p.m. che ritiene la nuova norma circa il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato in contrasto con i principi posti dagli artt. 3, 24, 25, 27 della Costituzione.

Il principio di offensività, cui fa riferimento il p.m., esige, dunque, che, affinché possa configurarsi un reato, occorre un comportamento che, oltre a corrispondere alla fattispecie descritta dalla norma, sia colpevole ed offensivo, idoneo, cioè, a ledere o porre in pericolo un bene costituzionalmente significativo o comunque non incompatibile con la Costituzione. In altri termini, il reato è ritenuto dal p.m. come un fatto umano che aggredisce un bene giuridico meritevole di protezione da parte di un legislatore che si muove nel quadro dei valori costituzionali (*nullum crimen sine iniuria*), semprechè la misura dell'aggressione sia tale da far apparire inevitabile il ricorso alla pena e le sanzioni di tipo penale non siano sufficienti a garantire un'efficace tutela.

Nello stesso senso sembra muoversi la giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale: *a)* «il mancato possesso del titolo abilitativo alla permanenza nello Stato», da parte dello straniero non può considerarsi reato, in quanto non è di per sé idoneo a produrre una particolare pericolosità sociale (Corte cost., 16.03.2007, n. 78); *b)* la mera condizione di clandestino non può considerarsi idonea a porre seriamente in pericolo la sicurezza pubblica.

Sicchè la criminalizzazione di tale condizione stabilita dalla norma in esame si rivela priva di fondamento giustificativo.

Il legislatore, quindi, non può delineare fattispecie incriminatrici che prescindano dall'esistenza dell'offesa ad un bene giuridico, come è, invece, avvenuto con l'introduzione nel nostro ordinamento del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato. Del resto, il fondamento giuridico di quanto testè affermato lo si rinviene, oltre che nella giurisprudenza della Corte costituzionale, anche nel secondo comma dell'art. 49 c.p. che esclude la punibilità «quando, per la inidoneità dell'azione o per la inesistenza dell'oggetto di essa, è impossibile l'evento dannoso o pericoloso».

Al riguardo, ad esempio, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 519 del 1995, ha dichiarato incostituzionale il reato di mendicizia, evidenziando che «non è conforme al canone di ragionevolezza e travalica i limiti assegnati dalla Costituzione al legislatore, il ricorso non necessitato alla tutela penale in difesa di beni giuridici, quali la tranquillità e l'ordine pubblico, che non sono posti in pericolo da manifestazioni non invasive di mera mendicizia, consistenti in una semplice richiesta di aiuto».

Ne consegue che il concetto di bene giuridico: *a)* impone un limite nelle scelte del legislatore; *b)* deve guidare il giudice il quale, nell'interpretare la legge, dovrà preferire, tra i significati che si possono attribuire alla lettera della legge, quello che meglio si armonizza con il bene giuridico tutelato.

La norma, poi, oltre alla condotta di ingresso irregolare, punisce lo straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in modo irregolare, con ciò violando il secondo comma dell'art. 25 della Costituzione (irretroattività della norma penale), in quanto punisce un soggetto anche per condotte poste in essere prima dell'entrata in vigore della legge



n. 94/2009. Il p.m. osserva in proposito che nel d.lgs. 286/1998 è già prevista, nel comma 5-ter dell'art. 14, un'ipotesi di reato consistente nel trattenersi nel territorio dello Stato a seguito di provvedimento del Questore, sottolineando che tale ipotesi «è certamente più grave di quella prevista dall'art. 10-bis, in quanto la condotta è posta in essere da chi ha ricevuto un espresso provvedimento di allontanamento e lo viola volutamente, tanto vero che è stata configurata come delitto. Per tale delitto, tuttavia, è espressamente prevista una causa di esclusione della configurabilità del reato costituita dal giustificato motivo che, come ha avuto modo di precisare tanto la giurisprudenza della Consulta quanto quella della Cassazione, va individuato in tutte quelle circostanze concrete che rendono oggettivamente inesigibile l'ottemperanza all'ordine». Nell'ipotesi disciplinata dalla norma in esame, che è sicuramente meno grave (sia ontologicamente che giuridicamente, essendo stata configurata come contravvenzione punita con la sola ammenda) rispetto a quella di cui al comma 5 dell'art. 14, non è prevista alcuna causa di esclusione, il che costituisce una ulteriore, evidentissima violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza.

Altra norma sospetta di incostituzionalità, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, è quella contenuta nell'ultimo inciso del primo comma dell'art. 1 della legge n. 94/2009, secondo cui «Al reato di cui al presente comma non si applica l'art. 162 del codice penale». Al riguardo il giudice osserva che nessuna norma dell'ordinamento giuridico discrimina il cittadino dallo straniero irregolare, per cui l'esclusione di quest'ultimo dalla possibilità di utilizzare l'istituto dell'oblazione, creando una sorta di regime speciale che riguarda un'intera categoria di soggetti (gli stranieri clandestini) viola il principio di uguaglianza sancito, appunto, dall'art. 3 della Costituzione. Il p.m., in ciò confortato dalla Cassazione (Cass. Pen., n. 5811/2004), ritiene fondatamente che il ricorso all'oblazione sia un vero e proprio diritto soggettivo per l'imputato di contravvenzione punita con la sola pena dell'ammenda, con conseguente estinzione del reato; ebbene, tale diritto viene negato immotivatamente al migrante clandestino solo perchè tale.

Sotto il profilo sanzionatorio, il p.m. ha sollevato dubbi sui caratteri della pena prevista per questa contravvenzione.

In effetti, la norma non tiene affatto conto della *ratio* che deve rivestire la sanzione penale che, nel rispetto del principio di proporzionalità, dev'essere utilizzata solo in mancanza di altri strumenti idonei al raggiungimento dello scopo mentre, nel caso di specie, la nuova figura di reato si sovrappone integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa, il che mette in luce la sua assoluta irragionevolezza.

Sotto il profilo processuale la norma sarebbe, sempre ad avviso del P.M., in evidente contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto rischia di aggravare la crisi degli uffici giudiziari già in situazioni di notevole precarietà con conseguente ricaduta sul buon andamento dall'amministrazione della giustizia. Tanto più che, per il reato in esame, è stato previsto un procedimento molto simile a quello disciplinato dagli artt. 449 - 452 c.p.p., scelta, questa, giudicata irrazionale dal P.M., dal momento che la competenza è stata attribuita al Giudice di Pace, davanti al quale, è utile ricordarlo, l'art. 17 della legge 24 novembre 1999, n. 468, prevede un procedimento che si svolga con le massime semplificazioni rese necessarie dalla competenza dello stesso giudice.

Effettivamente, come è stato ben evidenziato dalla memoria scritta del p.m.:

a) la macchina giudiziaria verrà onerata di un carico di lavoro tale da incidere pesantemente sul buon funzionamento degli uffici;

b) il richiamo all'art. 345 c.p.p. potrebbe causare «una assurda sequela di processi senza scopo e senza pena», in quanto l'immigrato viene processato ed è prosciolto (per non luogo a procedere) se se ne va o viene eseguita l'espulsione. Ma se torna in Italia, come accade spesso, deve essere di nuovo processato e punito, salvo che venga espulso di nuovo, nel qual caso si farà luogo ad una nuova sentenza di proscioglimento che, ex art. 345 c.p.p., sarà di nuovo revocata da un successivo rientro... e così all'infinito.

Lo scenario non cambia neanche nell'ipotesi di celebrazione del processo con condanna del clandestino. La circolare n. 557/LEG/240520.09/3^P, emanata dal Capo della Polizia — Direttore Generale della Pubblica Sicurezza — del 7 agosto 2009, avente ad oggetto: legge 15 luglio 2009, n. 94, recante: Disposizioni in materia di pubblica sicurezza, conferma: «se lo straniero rientra illegalmente in Italia prima della scadenza del divieto di reingresso, l'azione penale va riproposta».

Infatti, se esiste la possibilità di applicare l'espulsione come sanzione sostitutiva, «tale espulsione, tuttavia, si affianca semplicemente a quella amministrativa che, anzi, come si evince dal già ricordato meccanismo previsto dal quarto e quinto comma della nuova norma, sarà appunto quella cui normalmente si farà ricorso. Ne deriverà, allora, che, di fatto, la celebrazione del processo si sarà limitata ad una mera esibizione di forza da parte dello Stato, senza, peraltro, aver conseguito risultati ulteriori o diversi rispetto a quelli già conseguibili con la normativa previgente se non quello, già evidenziato, di avere inutilmente intasato le Aule dei Giudici di pace e le Procure della Repubblica, costrette, nonostante le notorie difficoltà già esistenti, ad affrontare un procedimento direttissimo molto rapido ed impegnativo senza prospettive di risultati concreti».



Quanto alla tesi dei difensori della norma in questione, secondo la quale il reato di clandestinità sarebbe previsto da altre legislazioni di Stati Europei (ad esempio Germania, Francia e Gran Bretagna), va chiarito che tale tesi non tiene conto delle sostanziali differenze esistenti tra i vari ordinamenti, «non ultima la diversità in tema di obbligatorietà dell'azione penale, non prevista generalmente nei sistemi giuridici anglossani mentre da noi è consacrata nella Costituzione – in tutti tali Stati non vi è alcuna sovrapposizione tra sanzione penale e sanzione amministrativa ed il procedimento penale garantisce un risultato non ottenibile per le vie amministrative come avviene, invece, nel nostro Ordinamento».

Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale va precisato quanto segue.

La questione di legittimità costituzionale di tali norme si pone come una vera e propria questione pregiudiziale, un antecedente logico-giuridico necessario per la decisione della causa, ed è, pertanto, palesemente rilevante nel giudizio in esame.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost e 23, legge n. 87/1953;*

*Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, articolo aggiunto dalla lettera a) del sedicesimo comma dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 9, con riferimento agli articoli 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione;*

*Dispone la sospensione del procedimento e la immediata trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale;*

*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata all'imputato, al difensore, al pubblico ministero e al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.*

Pordenone, addì 8 settembre 2009

*Il giudice di pace: VAIRO*

10C0230

N. 94

*Ordinanza dell'8 ottobre 2009 emessa dal Giudice di pace di Pordenone  
nel procedimento penale a carico di Skokova Lyubov*

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione dei principi di offensività e di proporzionalità - Lesione del principio di irretroattività della legge penale, con riferimento all'ipotesi dell'illecito trattenimento - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza per la mancata previsione di cause di esclusione della configurabilità del reato, a fronte della causa di esclusione del «giustificato motivo» prevista per la fattispecie di maggiore gravità di cui all'art. 14, comma 5-ter del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- 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, 24, 25 e 27.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Prevista inapplicabilità dell'art. 162 cod. pen. (oblazione nelle contravvenzioni) - Violazione del principio di uguaglianza.**

- 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, art. 3.



**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Procedimento - Disciplina - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.**

- 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, art. 97.

**IL GIUDICE DI PACE**

Il Giudice di pace di Pordenone, dott. Raffaele Vairo, nel processo nei confronti di Skokova Lyubov, nato l'8 giugno 1950 in Ucraina, domiciliato presso il proprio difensore di fiducia avv. Esmeralda Di Risio del foro di Pordenone, imputato della contravvenzione prevista e punita dall'art 10-*bis* del d.lgs. n. 286/1998 perché, straniero, si tratteneva nel territorio dello Stato italiano in violazione delle disposizioni del citato d.lgs. n. 286/1998, accertato in Pordenone, in data 10 settembre 2009, ha emesso la seguente ordinanza.

L'imputato è stata rinviato a giudizio per rispondere della contravvenzione di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, articolo aggiunto dalla lettera *a*) del sedicesimo comma dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94.

All'udienza del 28 settembre 2009 il p.m. sollevava eccezioni di incostituzionalità della norma asseritamente violata, ritenendola in contrasto con gli artt 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione.

Osservava il p.m. che la norma, sotto la rubrica «Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, punisce, con l'ammenda da € 5.000,00 a 10.000,00, lo straniero che fa ingresso o si trattiene nel territorio dello Stato, in quanto violerebbe le disposizioni del d.lgs 286/1998 nonchè le disposizioni di cui al comma 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68 (Disciplina del soggiorno di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio).

La norma, quindi, come rileva il p.m.: *a*) punisce, a titolo di contravvenzione e con una pena soltanto pecuniaria, l'ingresso e il soggiorno illegale nel territorio dello Stato, per tale intendendosi quello normalmente qualificato come clandestino, *b*) per tale reato, secondo quanto statuisce l'ultimo inciso del primo comma del citato articolo 10-*bis* d.lgs n. n. 286/1998, è esclusa l'applicazione dell'art. 162 del codice penale; *c*) il reato in questione è sottoposto alla condizione di procedibilità che lo straniero non sia effettivamente espulso o respinto.

Ne inferiva che, trattandosi di un reato contravvenzionale, la sola pena pecuniaria prevista per la contravvenzione non costituirebbe un deterrente efficace per soggetti che sono spinti ad emigrare da condizioni di vita disperate, esponendo se stessi e i propri cari a gravi pericoli.

Sotto il profilo processuale la nuova norma, al terzo comma stabilisce che «al procedimento penale per il reato di cui al comma 1 si applicano le disposizioni di cui agli articoli 20-*bis*, 20-*ter* e 32-*bis* del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274» e, cioè:

la «presentazione immediata dell'imputato al giudizio», (art. 20-*bis*, introdotto dalla lettera *b*) del comma 17 dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009;

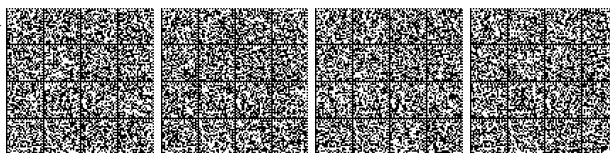
la «citazione contestuale dell'imputato in udienza» quando «ricorrono gravi e comprovate ragioni di urgenza che non consentono di attendere la fissazione dell'udienza ai sensi del comma 3 del medesimo articolo» (art. 20-*ter*, introdotto anch'esso-dalla lettera *b*) del 17° comma dello stesso art. 1 della legge n. 94/2009);

lo svolgimento del processo secondo una procedura simile al giudizio direttissimo (art. 32-*bis*, introdotto dalla, lettera *c*) del 17° comma dello stesso art 1 della legge n. 94/2009).

La nuova norma, sia sotto il profilo sostanziale che sotto quello processuale, appare, sempre ad avviso del p.m., in palese contrasto con i principi posti dagli artt. 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione, per violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, proporzionalità ed offensività.

Sotto il profilo sostanziale, la norma ha configurato quale reato una mera condizione, quella di semplice irregolarità dello straniero che «di per sè, non è univocamente sintomatica di una pericolosità sociale».

Ulteriore elemento, ad avviso del p.m., sarebbe costituito dal fatto che la norma punisce non solo l'ingresso irregolare, ma anche lo straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in modo irregolare, violando così il disposto del secondo comma dell'art. 25 della Costituzione in quanto finirebbe con il punire un soggetto per una condotta passata, «a



meno di non voler ritenere – cosa peraltro anch'essa palesemente in contrasto con la Costituzione – che la norma, pur non indicandolo espressamente, ha previsto un generale obbligo di abbandonare l'Italia, immediatamente ed il giorno stesso della sua entrata in vigore, per gli stranieri in condizione di clandestinità».

Al riguardo, sottolinea il p.m., nel d.lgs. n. 286/1998 è già contemplata l'ipotesi di reato consistente nel trattenersi nel territorio dello Stato, allorché lo straniero, nei cui confronti fosse stato emesso il provvedimento del Questore contenente l'ordine di lasciare il territorio dello Stato, non vi ottemperasse. «Tale ipotesi è certamente più grave di quella prevista dall'art. 10-bis, in quanto la condotta è posta in essere da chi ha ricevuto un espresso provvedimento di allontanamento e lo viola volutamente, tanto vero che è stata configurata come delitto. Per tale delitto, tuttavia, è espressamente prevista una causa di esclusione della configurabilità del reato costituita dal giustificato motivo che, come ha avuto modo di precisare tanto la giurisprudenza della Consulta quanto quella della Cassazione, va individuato in tutte quelle circostanze concrete che rendono oggettivamente inesigibile l'ottemperanza all'ordine».

Altro motivo di incostituzionalità della norma in esame sarebbe costituito dal disposto contenuto nell'ultimo inciso del primo comma 10-bis del d.lgs. n. 286/1998 che sancisce: «Al reato di cui al presente comma non si applica l'art. 162 del codice penale». Tale disposto sarebbe in evidente contrasto con l'art. 3 della Costituzione per violazione del principio di uguaglianza davanti alla legge.

Infine, la pena prevista per il reato di clandestinità non si ispirerebbe al principio di proporzionalità e di ragionevolezza, in quanto la pena: (a) viene utilizzata pur in presenza di altri strumenti idonei al raggiungimento dello scopo; (b) nello specifico, la nuova figura di reato si sovrappone integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa.

Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale in relazione all'art. 97 della Costituzione il p.m. ravvisa nel procedimento, creato *ad hoc*, molto simile a quello disciplinato dagli artt. 449 e 452 c.p.p. «nonostante per il reato stesso sia stata prevista, come condizione di procedibilità, la mancata esecuzione dell'espulsione o del respingimento», in quanto:

a) la macchina giudiziaria verrebbe onerata di un carico di lavoro così consistente che potrebbe derivarne, in tempi brevi, la paralisi degli uffici con una notevole ricaduta sui procedimenti di maggiore rilevanza sociale;

b) il richiamo dell'art. 345 c.p.p., poi, creerebbe una evidentissima ed assurda serie di procedimenti che potrebbero protrarsi all'infinito: l'immigrato viene processato ed è prosciolto (per non luogo a procedere) se ne va o viene eseguita l'espulsione. Ma se torna in Italia, come accade spesso, deve essere di nuovo processato e punito, salvo che venga espulso di nuovo, e così all'infinito;

c) lo scenario non muterebbe neanche nell'ipotesi di celebrazione del processo e la condanna del clandestino.

Il difensore dell'imputato dichiarava di condividere tutte le eccezioni proposte dal p.m. Il Giudice si riservava.

A scioglimento della riserva, il Giudice dichiara che le eccezioni proposte dal p.m., e condivise dal difensore dell'imputato, non sono manifestamente infondate, per le ragioni che seguono.

Secondo un orientamento dottrinale, un fatto sarebbe da considerarsi reato quando è previsto come tale da una norma penale. Quindi, per la sussistenza del reato sarebbe sufficiente la realizzazione di un comportamento materiale corrispondente al fatto enunciato dalla norma incriminatrice, indipendentemente dalle conseguenze che ne possano derivare, anche nell'ipotesi che nessun bene tutelato dall'ordinamento sia stato lesa o sia stato semplicemente posto in pericolo.

Un secondo indirizzo dottrinale, invece, ritiene che, perché un fatto possa qualificarsi quale reato, non è sufficiente che si realizzi in un mero comportamento vietato dalla norma penale, ma occorre che esso sia idoneo ad incidere nel mondo esterno (al soggetto agente) in modo tale da pregiudicarci (a livello di danno o di pericolo) un quid cui il contesto sociale ed il diritto penale attribuiscono un significato di valore (bene giuridico). Più precisamente, la teoria del reato richiede che il fatto incriminato sia, oltre che tipico (principio di legalità) e colpevole (principio di colpevolezza), anche offensivo (principio di offensività).

Pur nella diversità degli indirizzi dottrinari, i giuristi dell'uno o dell'altro indirizzo manifestano, tuttavia, la propensione nell'individuare negli articoli 13, 21, 25, 27 della Costituzione il fondamento costituzionale dei principi sopra enunciati.

L'art. 13 Cost. individua nella libertà personale il bene supremo della persona; libertà che può essere limitata con la norma penale soltanto per tutelare beni di pari rango costituzionale da determinate modalità di aggressione; l'art. 25, comma 2, Cost. indica nel fatto e, quindi, nella condotta materiale ed offensiva, il comportamento punibile per legge; l'art. 27, comma 3, Cost., pone in evidenza la funzione educativa della pena che verrebbe compromessa nell'ipotesi



di previsione di una sanzione penale a carico di un soggetto resosi responsabile di una mera disobbedienza, in quanto il soggetto che abbia commesso un fatto inoffensivo non riuscirebbe a comprendere la ragione della punizione; infine, l'art. 21 Cost., che tutela la libera manifestazione del pensiero.

Da tanto non si discosta il p.m. che ritiene la nuova norma circa il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato in contrasto con i principi posti dagli artt. 3, 24, 25, 27 della Costituzione.

Il principio di offensività, cui fa riferimento il p.m., esige, dunque, che, affinché possa configurarsi un reato, occorre un comportamento che, oltre a corrispondere alla fattispecie descritta dalla norma, sia colpevole ed offensivo, idoneo, cioè, a ledere o porre in pericolo un bene costituzionalmente significativo o comunque non incompatibile con la Costituzione. In altri termini, il reato è ritenuto dal P.M. come un fatto umano che aggredisce un bene giuridico meritevole di protezione da parte di un legislatore che si muove nel quadro dei valori costituzionali (*nullum crimen sine iniuria*), sempreché la misura dell'aggressione sia tale da far apparire inevitabile il ricorso alla pena e le sanzioni di tipo non penale non siano sufficienti a garantire un'efficace tutela.

Nello stesso senso sembra muoversi la giurisprudenza della Corte Costituzionale, secondo la quale: *a*) «il mancato possesso del titolo abilitativo alla permanenza nello Stato» da parte dello straniero non può considerarsi reato, in quanto non è di per sé idoneo a produrre una particolare pericolosità sociale (Corte cost. 16 marzo 2007, n. 78); *b*) la mera condizione di clandestino non può considerarsi idonea a porre seriamente in pericolo la sicurezza pubblica.

Sicché la criminalizzazione di tale condizione stabilita dalla norma in esame si rivela priva di fondamento giustificativo.

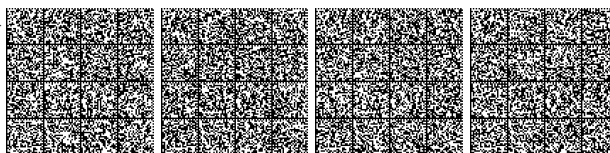
Il legislatore, quindi, non può delinearne fattispecie incriminatrici che prescindano dall'esistenza dell'offesa ad un bene giuridico, come è, invece, avvenuto con l'introduzione nel nostro ordinamento del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato. Del resto, il fondamento giuridico di quanto testè affermato lo si rinviene, oltre che nella giurisprudenza della Corte costituzionale, anche nel secondo comma dell'art. 49 c.p. che esclude la punibilità «quando, per la inidoneità dell'azione o per la inesistenza dell'oggetto di essa, è impossibile l'evento dannoso o pericoloso».

Al riguardo, ad esempio, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 519 del 1995, ha dichiarato incostituzionale il reato di mendicizia, evidenziando che «non è conforme al canone di ragionevole e travalica i limiti assegnati dalla Costituzione al legislatore, il ricorso non necessitato alla tutela penale in difesa di beni giuridici, quali la tranquillità e l'ordine pubblico, che non sono posti in pericolo da manifestazioni non invasive di mera mendicizia, consistenti in una semplice richiesta di aiuto».

Ne consegue che il concetto di bene giuridico: *a*) impone un limite nelle scelte del legislatore; *b*) deve guidare il giudice il quale, nell'interpretare la legge, dovrà preferire, tra i significati che si possono attribuire alla lettera della legge, quello che meglio si armonizza con il bene giuridico tutelato.

La norma, poi, oltre alla condotta di ingresso irregolare, punisce lo straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in modo irregolare, con ciò violando il secondo comma dell'art. 25 della Costituzione (irretroattività della norma penale), in quanto punisce un soggetto anche per condotte poste in essere prima dell'entrata in vigore della legge n. 94/2009. Il P.M. osserva in proposito che nel d.lgs. 286/1998 è già prevista, nel comma 5-ter dell'art. 14, un'ipotesi di reato consistente nel trattarsi nel territorio dello Stato a seguito di provvedimento del Questore, sottolineando che tale ipotesi «è certamente più grave di quella prevista dall'art. 10-bis, in quanto la condotta è posta in essere da chi ha ricevuto un espresso provvedimento di allontanamento e lo viola volutamente, tanto vero che è stata configurata come delitto. Per tale delitto, tuttavia, è espressamente prevista una causa di esclusione della configurabilità del reato costituita dal giustificato motivo che, come ha avuto modo di precisare tanto la giurisprudenza della Consulta quanto quella della Cassazione, va individuato in tutte quelle circostanze concrete che rendono oggettivamente inesigibile l'ottemperanza all'ordine». Nell'ipotesi disciplinata dalla norma in esame, che è sicuramente meno grave (sia ontologicamente che giuridicamente, essendo stata configurata come contravvenzione punita con la sola ammenda) rispetto a quella di cui al comma 5 dell'art. 14, non è prevista alcuna causa di esclusione, il che costituisce una ulteriore, evidentissima violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza.

Altra norma sospetta di incostituzionalità, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, è quella contenuta nell'ultimo inciso del primo comma dell'art. 1 della legge n. 94/2009, secondo cui «Al reato di cui al presente comma non si applica l'art. 162 del codice penale». Al riguardo il giudice osserva che nessuna norma dell'ordinamento giuridico discrimina il cittadino dallo straniero irregolare, per cui l'esclusione di quest'ultimo dalla possibilità di utilizzare l'istituto dell'oblazione, creando una sorta di regime speciale che riguarda un'intera categoria di soggetti (gli stranieri



clandestini) viola il principio di uguaglianza sancito, appunto, dall'art. 3 della Costituzione. Il p.m., in ciò confortato dalla Cassazione (Cass. Pen., n. 5811/2004), ritiene fondatamente che il ricorso all'oblazione sia un vero e proprio diritto soggettivo per l'imputato di contravvenzione punita con la sola pena dell'ammenda, con conseguente estinzione del reato; ebbene, tale diritto viene negato immotivatamente al migrante clandestino solo perchè tale.

Sotto il profilo sanzionatorio, il P.M. ha sollevato dubbi sui caratteri della pena prevista per questa contravvenzione.

In effetti, la norma non tiene affatto conto della *ratio* che deve rivestire la sanzione penale che, nel rispetto del principio di proporzionalità, dev'essere utilizzata solo in mancanza di altri strumenti idonei al raggiungimento dello scopo mentre, nel caso di specie, la nuova figura di reato si sovrappone integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa, il che mette in luce la sua assoluta irragionevolezza.

Sotto il profilo processuale la norma sarebbe, sempre ad avviso del P.M., in evidente contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto rischia di aggravare la crisi degli uffici giudiziari già in situazioni di notevole precarietà con conseguente ricaduta sul buon andamento dall'amministrazione della giustizia. Tanto più che, per il reato in esame, è stato previsto un procedimento molto simile a quello disciplinato dagli artt. 449 - 452 c.p.p., scelta, questa, giudicata irrazionale dal P.M., dal momento che la competenza è stata attribuita al Giudice di Pace, davanti al quale, è utile ricordarlo, l'art. 17 della legge 24 novembre 1999, n. 468, prevede un procedimento che si svolga con le massime semplificazioni rese necessarie dalla competenza dello stesso giudice.

Effettivamente, come è stato ben evidenziato dalla memoria scritta del P.M.:

a) la macchina giudiziaria verrà onerata di un carico di lavoro tale da incidere pesantemente sul buon funzionamento degli uffici;

b) il richiamo all'art. 345 c.p.p. potrebbe causare «una assurda sequela di processi senza scopo e senza pena», in quanto l'immigrato viene processato ed è prosciolto (per non luogo a procedere) se se ne va o viene eseguita l'espulsione. Ma se torna in Italia, come accade spesso, deve essere di nuovo processato e punito, salvo che venga espulso di nuovo, nel qual caso si farà luogo ad una nuova sentenza di proscioglimento che, ex art. 345 c.p.p., sarà di nuovo revocata da un successivo rientro... e così all'infinito.

Lo scenario non cambia neanche nell'ipotesi di celebrazione del processo con condanna del clandestino. La circolare n. 557/LEG/240520.09/3^P, emanata dal Capo della Polizia — Direttore Generale della Pubblica Sicurezza — del 7 agosto 2009, avente ad oggetto: Legge 15 luglio 2009, n. 94, recante: Disposizioni in materia di pubblica sicurezza, conferma: «se lo straniero rientra illegalmente in Italia prima della scadenza del divieto di reingresso, l'azione penale va riproposta».

Infatti, se esiste la possibilità di applicare l'espulsione come sanzione sostitutiva, «tale espulsione, tuttavia, si affianca semplicemente a quella amministrativa che, anzi, come si evince dal già ricordato meccanismo previsto dal quarto e quinto comma della nuova norma, sarà appunto quella cui normalmente si farà ricorso. Ne deriverà, allora, che, di fatto, la celebrazione del processo si sarà limitata ad una mera esibizione di forza da parte dello Stato, senza, peraltro, aver conseguito risultati ulteriori o diversi rispetto a quelli già conseguibili con la normativa previgente se non quello, già evidenziato, di avere inutilmente intasato le Aule dei Giudici di pace e le Procure della Repubblica, costrette, nonostante le notorie difficoltà già esistenti, ad affrontare un procedimento direttissimo molto rapido ed impegnativo senza prospettive di risultati concreti».

Quanto alla tesi dei difensori della norma in questione, secondo la quale il reato di clandestinità sarebbe previsto da altre legislazioni di Stati Europei (ad esempio Germania, Francia e Gran Bretagna), va chiarito che tale tesi non tiene conto delle sostanziali differenze esistenti tra i vari ordinamenti, «non ultima la diversità in tema di obbligatorietà dell'azione penale, non prevista generalmente nei sistemi giuridici anglossani mentre da noi è consacrata nella Costituzione — in tutti tali Stati non vi è alcuna sovrapposizione tra sanzione penale e sanzione amministrativa ed il procedimento penale garantisce un risultato non ottonibile per le vie amministrative come avviene, invece, nel nostro Ordinamento».

Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale va precisato quanto segue.

La questione di legittimità costituzionale di tali norme si pone come una vera e propria questione pregiudiziale, un antecedente logico-giuridico necessario per la decisione della causa, ed è, pertanto, palesemente rilevante nel giudizio in esame.



*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost. e 23, legge n. 87/1953;*

*Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, articolo aggiunto dalla lettera a) del sedicesimo comma dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 9, con riferimento agli articoli 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione;*

*Dispone la sospensione del procedimento e la immediata trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale;*

*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata all'imputato, al difensore, al pubblico ministero e al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.*

Pordenone, addì 8 settembre 2009

*Il giudice di pace: VAIRO*

**10C0231**

ITALO ORMANNI, *direttore*

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*  
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(GU-2010-GUR-013) Roma, 2010 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 10 - ☎ 06 85082147;**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sul sito [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it), al collegamento rete di vendita (situato sul lato destro della pagina).**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Funzione Editoria - U.O. DISTRIBUZIONE  
Attività Librerie concessionarie, Vendita diretta e Abbonamenti a periodici  
Piazza Verdi 10, 00198 Roma  
fax: 06-8508-4117  
e-mail: editoriale@ipzs.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.









  
**GAZZETTA UFFICIALE**  
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2010 (salvo conguaglio) (\*)**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04) (di cui spese di spedizione € 128,52)	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo A1</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: (di cui spese di spedizione € 132,57) (di cui spese di spedizione € 66,28)	- annuale € <b>309,00</b> - semestrale € <b>167,00</b>
<b>Tipo B</b> Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29) (di cui spese di spedizione € 9,64)	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b> Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: (di cui spese di spedizione € 41,27) (di cui spese di spedizione € 20,63)	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b> Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31) (di cui spese di spedizione € 7,65)	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b> Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02) (di cui spese di spedizione € 25,01)	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93) (di cui spese di spedizione € 191,46)	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>
<b>Tipo F1</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 264,45) (di cui spese di spedizione € 132,22)	- annuale € <b>682,00</b> - semestrale € <b>357,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili  
**Integrando con la somma di € 80,00** il versamento relativo al tipo di abbonamento alla **Gazzetta Ufficiale** - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2010**.

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI**

(di cui spese di spedizione € 127,00)

(di cui spese di spedizione € 73,20)

- annuale € **295,00**  
 - semestrale € **162,00**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

(di cui spese di spedizione € 39,40)

(di cui spese di spedizione € 20,60)

- annuale € **85,00**  
 - semestrale € **53,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione)

I.V.A. 20% inclusa € 1,00

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo

Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%

Volume separato (oltre le spese di spedizione)

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

€ 190,00  
 € **180,50**  
 € 18,00

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

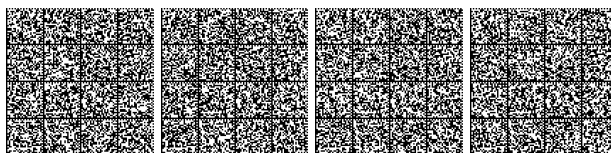
**N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI IN USO APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

**ABBONAMENTI UFFICI STATALI**

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

\* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.









€ 15,00

