

*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 18

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

*PARTE PRIMA*

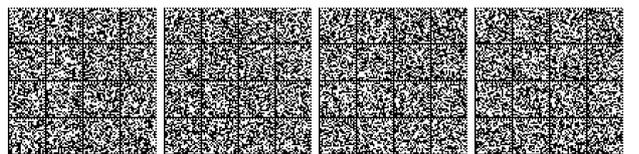
**Roma - Mercoledì, 5 maggio 2010**

**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. 149. Sentenza 26 - 29 aprile 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Personale sanitario penitenziario «incaricato» ai sensi della legge n. 740 del 1970 - Inquadramento nei ruoli del Servizio sanitario regionale - Ricorso del Governo - Eccezioni inammissibilità della questione per inidoneità di disposizione contenuta in provvedimento avente natura non normativa, ma emanato in attuazione di norma primaria, a fungere da principio fondamentale delle legislazione statale - Reiezione.**

- Legge della Regione Calabria 31 dicembre 2008, n. 46, art. 1, comma 2.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 283; d.P.C.m. 1° aprile 2008, art. 3, comma 4.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Personale sanitario penitenziario «incaricato» ai sensi della legge n. 740 del 1970 - Inquadramento nei ruoli del Servizio sanitario regionale - Contrasto con la normativa statale avente natura di principio fondamentale nella materia «coordinamento della finanza pubblica» - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Calabria 31 dicembre 2008, n. 46, art. 1, comma 2.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 283; d.P.C.m. 1° aprile 2008, art. 3, comma 4.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Medici a tempo indeterminato incaricati dell'emergenza sanitaria, medici titolari di continuità assistenziale e medici della medicina dei servizi - Inquadramento nei ruoli della dirigenza medica previo giudizio di sola idoneità - Ricorso del Governo - Eccezioni cessazione della materia del contendere per sopravvenuta entrata in vigore della legge regionale n. 5 del 2009 - Reiezione.**

- Legge della Regione Calabria 15 gennaio 2009, n. 1, artt. 7, 8 e 9.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 117, terzo comma; d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 502, art. 8, comma 1-bis; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 565.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Medici a tempo indeterminato incaricati dell'emergenza sanitaria, medici titolari di continuità assistenziale e medici della medicina dei servizi - Inquadramento nei ruoli della dirigenza medica previo giudizio di sola idoneità - Violazione del principio del pubblico concorso - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.**

- Legge della Regione Calabria 15 gennaio 2009, n. 1, artt. 7, 8 e 9.
- Costituzione, art. 97 (artt. 3, 51 e 117, terzo comma).....

Pag. 1

N. 150. Sentenza 26 - 29 aprile 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Stabilizzazione di personale dirigenziale medico, assunto a tempo determinato, qualora in possesso di determinati requisiti - Inquadramento a domanda, nelle direzioni sanitarie, di dirigenti medici in servizio a tempo indeterminato che svolgono attività di staff presso direzioni generali - Ingiustificata deroga al principio del concorso pubblico - Contrasto con i principi fondamentali desumibili dalla normativa statale nella materia concorrente della «tutela della salute» - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45, artt. 1, comma 1, e 4.
- Costituzione, artt. 97 e 117, terzo comma; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 15, comma 7, come integrato dall'art. 24 del d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483.



**Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Educatori professionali in servizio presso le ASL della Regione ed in possesso del titolo di laurea magistrale - Inquadramento nel ruolo della dirigenza sanitaria non medica - Ingiustificata deroga al principio del concorso pubblico - Contrasto con i principi fondamentali desumibili dalla normativa statale nella materia concorrente della «tutela della salute» - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45, art. 18.
- Costituzione, artt. 97 e 117, terzo comma; legge 10 agosto 2000, n. 251, art. 6; d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Strutture sanitarie private - Studio medico privato e studio odontoiatrico privato - Esclusione dal regime dell'autorizzazione di cui all'art. 5 della legge regionale n. 8 del 2004 - Contrasto con il principio fondamentale in materia di «tutela della salute», che impone l'autorizzazione per prestazioni mediche e odontoiatriche che comportino un rischio per la sicurezza del paziente - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.**

- Legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45, art. 3.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, artt. 8, comma 4, e 8-ter; (Costituzione, artt. 3 e 41).

**Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Commissioni per l'accertamento della invalidità civile, cecità civile, sordomutismo e della legge quadro sull'handicap - Incompatibilità dei componenti che detengano cariche elettive politiche o si candidino per conseguirle - Sopravvenuta integrale modifica normativa della disposizione impugnata, *medio tempore* non attuata - Cessazione della materia del contendere.**

- Legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45, art. 13.
- Costituzione, artt. 65 e 117, secondo comma, lett. *p)* ed *m)*..... Pag. 9

N. 151. Sentenza 26 - 29 aprile 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Valle d'Aosta - Disciplina delle assenze per malattia - Controlli sullo stato di malattia, definizione delle fasce orarie di reperibilità, determinazione del trattamento economico durante il periodo di assenza - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile» - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.**

- Legge della Regione Valle d'Aosta 2 febbraio 2009, n. 5, art. 2, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *l)* (artt. 3, 97 e 117, terzo comma); d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 71.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Valle d'Aosta - Esonero dal servizio - Possibilità di chiedere l'esonero solo nel corso del triennio antecedente la data di maturazione dell'anzianità contributiva massima di 40 anni - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile» - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.**

- Legge della Regione Valle d'Aosta 2 febbraio 2009, n. 5, art. 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *l)* (artt. 3, 97 e 117, terzo comma); d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 72..... Pag. 20



## N. 152. Sentenza 26 - 29 aprile 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Alimenti e bevande - Misure volte a promuovere la consapevolezza dei rischi di incidente stradale in caso di guida in stato di ebbrezza - Obbligo, per i titolari e i gestori di locali ove si svolgono spettacoli o altre forme di intrattenimento, congiuntamente all'attività di vendita e di somministrazione di bevande alcoliche, di interrompere la somministrazione di bevande alcoliche dopo le ore due della notte - Asserita disparità di trattamento normativo tra esercizi pubblici, nonché denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di libertà dell'iniziativa economica privata - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

- D.l. 3 agosto 2007, n. 117, art. 6, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 ottobre 2007, n. 160.
- Costituzione, artt. 3 e 41. ....

Pag. 27

## N. 153. Ordinanza 26 - 29 aprile 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento giudiziario - Spese di giustizia - Decreto di liquidazione di compensi professionali - Opposizione - Competenza del giudice in composizione monocratica anche nell'ipotesi in cui il provvedimento opposto sia stato pronunciato dal giudice in composizione collegiale - Denunciato eccesso di delega - Questione identica ad altra già dichiarata non fondata e, successivamente, manifestamente infondata - Mancata prospettazione di nuovi argomenti - Manifesta infondatezza della questione.**

- D.lgs. 30 maggio 2002, n. 113, art. 170, comma 2, come riprodotto nel d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.
- Costituzione, art. 76; legge 8 marzo 1999, n. 50, art. 7. ....

Pag. 31

## N. 154. Ordinanza 26 - 29 aprile 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Responsabilità civile - Risarcimento del danno derivante da sinistro stradale - Azione diretta del danneggiato nei confronti della propria compagnia assicuratrice e non anche nei confronti del responsabile civile e della compagnia assicuratrice di quest'ultimo - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa, nonché asserito eccesso di delega - Omessa motivazione sulla rilevanza della questione e omessa descrizione della fattispecie - Censura riferita a norma non precisamente individuata - Mancata sperimentazione della possibilità di pervenire ad un'interpretazione conforme a Costituzione - Manifesta inammissibilità della questione.**

- D.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, artt. 149 e 150.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 76; legge 29 luglio 2003, n. 229, art. 4, comma 1. ....

Pag. 33

## N. 155. Ordinanza 26 - 29 aprile 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Agenzia regionale per la protezione e per l'ambiente (ARPA) - Autorizzazione al rinnovo, fino al 31 marzo 2010, dei contratti di lavoro a tempo determinato, nonché stipula di nuovi contratti, previo espletamento di procedure selettive, con riserva dei posti in favore del personale che ha prestato servizio presso l'ARPA con contratti di collaborazione coordinata e continuativa - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Promulgazione della delibera legislativa con omissione della disposizione censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Cessazione della materia del contendere.**

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 17 dicembre 2009, n. 499, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lett. l); Statuto della Regione Siciliana, artt. 14 e 17. ....

Pag. 36



## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 54. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° aprile 2010 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Imposte e tasse - Lavoro e occupazione - Norme della Regione Veneto - Agevolazioni, esenzioni o riduzioni di tributi a favore dei lavoratori per favorirne la partecipazione alla gestione delle imprese, da concedersi da parte della Giunta regionale - Agevolazioni per le imprese che attuano la partecipazione dei lavoratori alla proprietà e alla gestione dell'impresa, da concedersi da parte della Giunta regionale - Lamentata attribuzione della competenza a concedere agevolazioni fiscali alla Giunta regionale anziché al Consiglio regionale, nonché indeterminatezza del provvedimento e dei tributi interessati - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, del principio della riserva di legge in materia tributaria, della competenza legislativa statale esclusiva in materia di sistema tributario e contabile dello Stato.**

- Legge della Regione Veneto 22 gennaio 2010, n. 5, artt. 3, commi 1, 2, lett. c), 3, e 4, comma 1, lett. b).
- Costituzione, artt. 23, 97 e 117, secondo comma, lett. e). . . . . Pag. 39

- N. 55. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 aprile 2010 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Impiego pubblico - Norme della Regione Molise - Personale dipendente dell'Amministrazione regionale - Buoni pasto - Assegnazione di non più di 120 buoni pasto all'anno per ogni dipendente, e per gli autisti assegnazione di una quota aggiuntiva calcolata su base storica in relazione al servizio svolto - Lamentato intervento in materia riservata alla contrattazione collettiva - Contrasto con la normativa statale sulla contrattazione collettiva che individua le procedure da seguire e sancisce l'obbligo del rispetto della normativa contrattuale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia dell'ordinamento civile.**

- Legge della Regione Molise 22 gennaio 2010, n. 3, art. 18, comma 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, artt. 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49 e 50.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Molise - Personale dipendente dell'Amministrazione regionale - Ripristino temporaneo e rideterminazione dell'indennità dell'Area Quadri, istituita dall'art. 29-bis della legge regionale n. 7 del 1997, relativamente al personale inquadrato nella categoria D nei profili professionali D1 e D3 - Lamentato intervento in materia riservata alla contrattazione collettiva - Contrasto con la normativa statale sulla contrattazione collettiva che individua le procedure da seguire e sancisce l'obbligo del rispetto della normativa contrattuale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia dell'ordinamento civile.**

- Legge della Regione Molise 22 gennaio 2010, n. 3, art. 18, comma 7, che sostituisce il comma 6 dell'art. 3 della legge della Regione Molise 13 gennaio 2009, n. 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, artt. 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49 e 50.



**Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Molise - Servizio sanitario regionale - Interventi riferiti al personale - Possibilità di prorogare i rapporti di lavoro flessibile, a tempo determinato e di co.co.co. per la durata massima del piano di rientro nel rispetto dei limiti annuali di spesa - Proroga di incarichi già conferiti per lo svolgimento delle funzioni di direttore di unità operativa complessa in mancanza della copertura del posto a tempo indeterminato per il periodo corrispondente al piano di rientro - Predisposizione da parte dell'azienda sanitaria di un piano di riorganizzazione del personale coerente con il riassetto della rete ospedaliera e con il piano di rientro anche ai fini dell'applicazione dell'art. 3 della l. r. n. 1/2009 - Lamentata precostituzione di vincoli alla futura adozione di specifici programmi operativi per la realizzazione del piano di rientro sanitario per gli anni 2007-2009 - Contrasto con le determinazioni adottate per il 2010 in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra Stato e Regioni, nonché con la normativa nazionale di settore - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione e del principio di leale collaborazione.**

- Legge della Regione Molise 22 gennaio 2010, n. 3, art. 19, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, terzo comma; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 88; decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, commi 10, 11, 12 e 13.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Molise - Servizio sanitario regionale - Possibilità di stipulare contratti per l'attuazione di progetti di ricerca sanitaria o di progetti finalizzati previsti da normative dello Stato - Lamentato ampliamento dell'ambito applicativo delle norme statali, da ritenersi principi fondamentali in materia di tutela della salute - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute, violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, violazione del principio di leale collaborazione.**

- Legge della Regione Molise 22 gennaio 2010, n. 3, art. 19, comma 4.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 15-*octies*.

**Professioni - Norme della Regione Molise - Previsione che la Giunta regionale promuova e disciplini le funzioni dell'informatore medico-scientifico aziendale, ai fini del controllo della spesa farmaceutica e di una corretta informazione sulle prescrizioni farmaceutiche da parte dei medici - Lamentata creazione di nuova figura professionale sanitaria - Contrasto con la normativa nazionale che pone i principi fondamentali in materia di figure professionali sanitarie - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nelle materie concorrenti della tutela della salute e delle professioni.**

- Legge della Regione Molise 22 gennaio 2010, n. 3, art. 19, comma 5.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 6, comma 3.

**Amministrazione pubblica - Norme della Regione Molise - Attività del commissario *ad acta* e del subcommissario, nominati dal Consiglio dei ministri per il Piano di rientro - Possibilità di assumere nuovo personale per le segreterie particolari - Contrasto con la normativa statale che impone di provvedere alla gestione commissariale con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.**

- Legge della Regione Molise 22 gennaio 2010, n. 3, art. 19, comma 7.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, art. 4, comma 2.....



- N. **56.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 aprile 2010 (del Presidente del Consiglio dei ministri).  
**Edilizia e urbanistica - Sicurezza pubblica - Norme della Regione Umbria - Collaudo statico di cui all'art. 7 della legge n. 1086 del 1971 - Esclusione per interventi di riparazione e per interventi locali che interessano elementi isolati, o comunque per quegli ulteriori interventi successivamente individuabili con provvedimento della Giunta - Contrasto con la normativa statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di sicurezza.**  
 - Legge della Regione Umbria 27 gennaio 2010, n. 5, art. 18, comma 1.  
 - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. h); legge 5 novembre 1971, n. 1086, art. 7. . . . . *Pag.* 46
- N. **57.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 aprile 2010 (del Presidente del Consiglio dei ministri).  
**Ambiente - Norme della Regione Basilicata - Attività consentite nelle aree naturali tutelate - Possibilità che gli Enti Parco regionali adottino, mediante un apposito Regolamento Provvisorio del Parco approvato dal Consiglio Regionale, provvedimenti specifici, anche in deroga ai divieti stabiliti dalle leggi regionali e nazionali sulle aree naturali protette, fino all'approvazione del Piano del Parco - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.**  
 - Legge della Regione Basilicata 29 gennaio 2010, n. 4, art. 1, che inserisce il comma 9 all'art. 19 della legge della Regione Basilicata 28 giugno 1994, n. 28.  
 - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 6 dicembre 1991, n. 394, artt. 11 e 22, comma 1, lett. d); legge della Regione Basilicata 28 giugno 1994, n. 28, art. 19, comma 3. . . . . *Pag.* 47
- N. **122.** Ordinanza del Pretore di Salerno - Sez. distaccata di Amalfi del 22 marzo 1999.  
**Processo penale - Giudizio a seguito di opposizione al decreto penale di condanna - Decreto di citazione a giudizio emesso dal giudice per le indagini preliminari - Mancata previsione, a pena di nullità, del previo invito a presentarsi per rendere interrogatorio ai sensi dell'art. 375, comma 3, cod. proc. pen. - Disparità di trattamento rispetto a situazioni analoghe - Lesione del diritto di difesa.**  
 - Legge 16 luglio 1997, n. 234, artt. 2 e 3.  
 - Costituzione, artt. 3 e 24. . . . . *Pag.* 50
- N. **123.** Ordinanza del Tribunale di Novara del 12 dicembre 2007.  
**Reati e pene - Riciclaggio dei capitali di provenienza illecita - Esercizio delle attività individuate dai decreti legislativi emanati ai sensi dell'art. 15, comma 1, lett. c), della legge n. 52/1996 senza essere iscritto nell'elenco degli operatori abilitati - Configurazione della fattispecie quale delitto - Previsione di pene superiori ai limiti edittali indicati nella legge delega n. 52/1996 - Eccesso di delega.**  
 - Decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 153, art. 5, comma 3.  
 - Costituzione, artt. 76 e 77; legge 6 febbraio 1996, n. 52, art. 15, comma 1, lett. c). . . . . *Pag.* 51
- N. **124.** Ordinanza del Giudice di pace di Cuornè del 30 novembre 2009.  
**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Indicazione numerica dei parametri costituzionali evocati.**  
 - Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.  
 - Costituzione, artt. 2, 3, primo comma, 25, secondo comma, e 97, primo comma. . . . . *Pag.* 56



N. 125. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia del 29 dicembre 2009.

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

- Decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, inserito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, artt. 2, primo comma, 3, primo comma, 24, primo comma, 25, primo comma, 77, secondo comma, 97, primo comma, e 103, secondo comma. . . . .

Pag. 57

N. 126. Ordinanza del Tribunale di Cagliari del 28 novembre 2009.

**Separazione personale dei coniugi - Procedimento di separazione giudiziale - Ordinanze del giudice istruttore che revocano o modificano i provvedimenti temporanei e urgenti emessi dal presidente del tribunale nell'interesse della prole e dei coniugi ai sensi dell'art. 708, terzo comma, c.p.c. - Reclamabilità davanti al tribunale in composizione collegiale - Mancata previsione - Irragionevole differenziazione rispetto ai provvedimenti presidenziali assunti nella prima fase del procedimento, soggetti a reclamo camerale in corte d'appello - Violazione del principio di eguaglianza e del diritto di difesa - Compressione del principio del giusto processo (sotto il profilo della piena terzietà ed imparzialità dell'organo decidente).**

- Codice di procedura civile, art. 709 (quarto comma).
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111, primo e secondo comma. . . . .

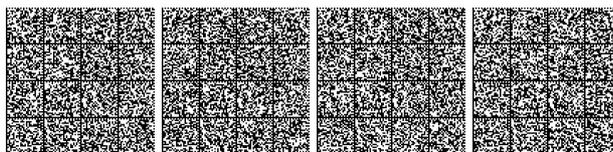
Pag. 66

N. 127. Ordinanza del Tribunale di Empoli del 28 settembre 2009.

**Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) - Redditi tassabili - Proventi da fonte illecita - Tassabilità come «redditi diversi» se non classificabili in una delle categorie di redditi previste dall'articolo 6, comma 1, d.P.R. n. 917 del 1986 - Previsione con norma indebitamente autoqualificantesi come interpretativa e quindi retroattiva - Contrasto con i principi costituzionali nonché con altri fondamentali valori di civiltà giuridica (ragionevolezza, divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento, irretroattività di norme tributarie non interpretative, tutela dell'affidamento, coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico, rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario).**

- Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, art. 36, comma 34-bis, aggiunto dalla legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248.
- Costituzione, artt. 3, 23, 24, 97, 101, 104 e 136. . . . .

Pag. 72





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 149

*Sentenza 26 - 29 aprile 2010*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Personale sanitario penitenziario «incaricato» ai sensi della legge n. 740 del 1970 - Inquadramento nei ruoli del Servizio sanitario regionale - Ricorso del Governo - Ecceputa inammissibilità della questione per inidoneità di disposizione contenuta in provvedimento avente natura non normativa, ma emanato in attuazione di norma primaria, a fungere da principio fondamentale delle legislazione statale - Reiezione.**

- Legge della Regione Calabria 31 dicembre 2008, n. 46, art. 1, comma 2.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 283; d.P.C.m. 1° aprile 2008, art. 3, comma 4.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Personale sanitario penitenziario «incaricato» ai sensi della legge n. 740 del 1970 - Inquadramento nei ruoli del Servizio sanitario regionale - Contrasto con la normativa statale avente natura di principio fondamentale nella materia «coordinamento della finanza pubblica» - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Calabria 31 dicembre 2008, n. 46, art. 1, comma 2.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 283; d.P.C.m. 1° aprile 2008, art. 3, comma 4.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Medici a tempo indeterminato incaricati dell'emergenza sanitaria, medici titolari di continuità assistenziale e medici della medicina dei servizi - Inquadramento nei ruoli della dirigenza medica previo giudizio di sola idoneità - Ricorso del Governo - Ecceputa cessazione della materia del contendere per sopravvenuta entrata in vigore della legge regionale n. 5 del 2009 - Reiezione.**

- Legge della Regione Calabria 15 gennaio 2009, n. 1, artt. 7, 8 e 9.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 117, terzo comma; d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 502, art. 8, comma 1-bis; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 565.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Medici a tempo indeterminato incaricati dell'emergenza sanitaria, medici titolari di continuità assistenziale e medici della medicina dei servizi - Inquadramento nei ruoli della dirigenza medica previo giudizio di sola idoneità - Violazione del principio del pubblico concorso - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.**

- Legge della Regione Calabria 15 gennaio 2009, n. 1, artt. 7, 8 e 9.
- Costituzione, art. 97 (artt. 3, 51 e 117, terzo comma).

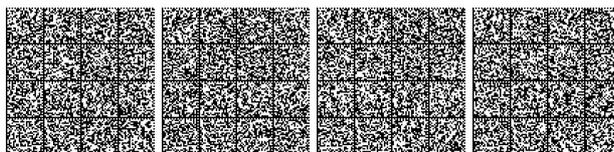
## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Francesco AMIRANTE;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Calabria 31 dicembre 2008, n. 46 (Disposizioni in materia sanitaria), e degli artt. 7, 8 e 9 della legge della Regione Calabria 15 gennaio 2009, n. 1 (Ulteriori disposizioni in materia sanitaria), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi spediti per la notifica il 3 e il 20 marzo 2009, depositati in cancelleria il 9 ed il 24 marzo 2009 ed iscritti ai nn. 20 e 22 del registro ricorsi 2009.

Visti gli atti di costituzione della Regione Calabria;

Udito nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2010 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

Uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione Calabria.

*Ritenuto in fatto*

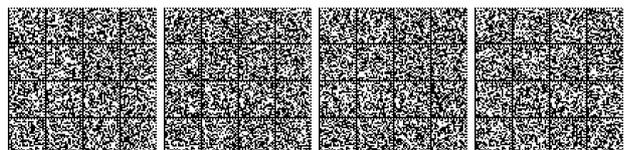
1. — Con ricorso depositato il 9 marzo 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che sia dichiarata, con riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Calabria 31 dicembre 2008, n. 46 (Disposizioni in materia sanitaria).

La norma regionale impugnata dispone che «il personale sanitario incaricato ai sensi della legge 9 ottobre 1970 n. 740 è inquadrato con uguale numero di ore contrattualizzate, nei ruoli del Servizio Sanitario Regionale nella corrispondente categoria e profilo previsti per il personale delle Aziende Sanitarie Provinciali. Tale disposizione non si applica ai rapporti a tempo determinato instaurati ai sensi della stessa legge. Il personale incaricato ai sensi della legge 9 ottobre 1970, n. 740 dovrà eliminare eventuali situazioni di incompatibilità al momento dell'accettazione dell'inquadramento nei ruoli del Servizio Sanitario Regionale».

Secondo il ricorrente, la disposizione qui censurata investirebbe due diversi ambiti materiali: da un lato, essa costituirebbe espressione della funzione di coordinamento della finanza pubblica; dall'altro, afferirebbe alla tutela della salute, materie entrambe oggetto di potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Da ciò conseguirebbe che, vertendosi in materie di legislazione concorrente, lo Stato sarebbe legittimato a porre principi fondamentali, come tali vincolanti per le Regioni e per le Province autonome, palesemente disattesi dalla legge regionale impugnata.

L'articolo 1, comma 2, della legge Regione Calabria violerebbe innanzitutto il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica contenuto nell'art. 3, comma 4, del d.P.C.m. 1° aprile 2008, adottato in attuazione dell'art. 2, comma 283, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), secondo il quale, nell'ambito del trasferimento del personale sanitario penitenziario al Servizio sanitario regionale, i rapporti di lavoro instaurati ai sensi della legge 9 ottobre 1970, n. 740 (Ordinamento della categoria di personale sanitario addetto agli istituti di previdenza e pena non appartenenti a ruoli organici dell'amministrazione penitenziaria), continuano ad essere disciplinati dalla stessa legge fino alla relativa scadenza. Secondo tale norma finanziaria statale, infatti, il personale sanitario penitenziario «incaricato» ai sensi della menzionata legge n. 740 del 1970, a differenza del personale dipendente di ruolo dell'amministrazione penitenziaria, non dovrebbe essere inquadrato nei ruoli del Servizio sanitario regionale, ma sarebbe semplicemente trasferito alle Aziende sanitarie locali continuando ad essere disciplinato e retribuito secondo quanto previsto dalla citata legge statale. La disposizione regionale in esame pertanto, comportando oneri aggiuntivi non quantificati, eccederebbe dalla competenza concorrente attribuita alla Regione in materia di coordinamento della finanza pubblica e violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Dopo aver effettuato un'articolata disamina delle norme che costituiscono, a suo giudizio, il fondamento dell'attività dell'Amministrazione penitenziaria in materia di sanità penitenziaria, il Presidente del Consiglio espone che il comma 283 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007, in particolare, avrebbe previsto, tra l'altro, che «sono definiti, nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza previsti dalla legislazione vigente e delle risorse finanziarie (...) b) le modalità e le procedure (...) per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale dei rapporti di lavoro in essere (...) relativi all'esercizio di funzioni sanitarie nell'ambito del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e del Dipartimento della giustizia minorile del Ministero della giustizia, con contestuale riduzione delle dotazioni organiche dei predetti Dipartimenti in misura corrispondente alle unità di personale di ruolo trasferite al Servizio sanitario nazionale».



Il d.P.C.m. 1° aprile 2008 summenzionato, che ha dato attuazione al suddetto comma, si sarebbe preoccupato di disciplinare dal punto di vista operativo «le modalità, i criteri e le procedure per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, delle risorse finanziarie, dei rapporti di lavoro, delle attrezzature, arredi e beni strumentali relativi alla sanità penitenziaria» (art. 1). Il provvedimento quindi, riferisce sempre il Presidente del Consiglio, prevede che, ai fini dell'esercizio delle funzioni sanitarie afferenti alla medicina penitenziaria da parte del Sistema sanitario nazionale, siano trasferite allo stesso risorse finanziarie dallo stesso quantificate.

Ebbene, secondo la ricorrente la suddetta disposizione non sarebbe estranea alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, in quanto tenderebbe a contenere i costi del Servizio sanitario. L'art. 6, comma 4, del predetto decreto, infatti, stabilisce espressamente che dalla sua applicazione «non devono derivare oneri a carico della finanza pubblica superiori all'ammontare delle risorse complessivamente trasferite al Servizio sanitario nazionale ai sensi del comma 1». L'esigenza di assicurare la universalità e la completezza del sistema assistenziale nel nostro Paese si scontra con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario.

L'art. 1, comma 2, della legge della Regione Calabria n. 46 del 2008, comportando l'inquadramento nei ruoli del Servizio sanitario regionale dei dirigenti medici che sono stati ammessi all'incarico di cui alla legge n. 740 del 1970 mediante pubblico concorso per titoli ed in possesso del solo diploma di laurea in medicina e chirurgia, contrasterebbe inoltre con il principio fondamentale in materia di tutela della salute di cui all'art. 15 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e all'art. 24 del d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale), secondo i quali alla dirigenza sanitaria si accede per concorso pubblico per titoli ed esami solo se in possesso della laurea e della specializzazione nella disciplina oggetto del concorso.

La disposizione impugnata sarebbe, quindi, costituzionalmente illegittima, perché attribuirebbe il diritto al conferimento degli incarichi dirigenziali in questione a soggetti privi dei requisiti stabiliti dalla normativa statale, ovvero della specializzazione nella disciplina oggetto del concorso.

Così disponendo, la norma regionale eccederebbe dalla competenza legislativa concorrente attribuita alla Regione in materia di tutela della salute e violerebbe l'art. 117, comma terzo, della Costituzione.

2. — Si è costituita in giudizio la Regione Calabria, contestando, con varie argomentazioni, le affermazioni del Presidente del Consiglio e, in primo luogo, negando che la legge censurata riguardi sia la materia del coordinamento della finanza pubblica che la materia della tutela della salute e che in tali materie (di legislazione concorrente) sarebbero presenti dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato che la legge regionale avrebbe violato.

Quanto alla prima censura, in base alla quale la legge regionale impugnata avrebbe violato il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica contenuto nell'art. 3, comma 4, del d.P.C.m. 1° aprile 2008, adottato in attuazione dell'art. 2, comma 283, della legge n. 244 del 2007, a tenore del quale i rapporti di lavoro instaurati ai sensi della legge n. 740 del 1970 dovrebbero essere disciplinati da quella stessa legge sino alla loro scadenza, la Regione eccepisce innanzitutto l'inammissibilità della censura, dato che la materia nella quale la legge regionale censurata incide, infatti, non sarebbe quella del coordinamento della finanza pubblica e nemmeno quella della tutela della salute, bensì quella dell'organizzazione degli uffici e del personale regionale. A tal proposito, la difesa della Regione ricorda la sentenza n. 223 del 2006 con la quale questa Corte, pronunciandosi su una legge regionale relativa alla decadenza automatica di alcune nomine di personale regionale, aveva affermato che la norma, «in quanto diretta esclusivamente a disciplinare l'organizzazione amministrativa delle aziende in questione, non incide sulla materia dell'«ordinamento civile» (né su quella della «tutela della salute», su cui *cf.* sentenza n. 181 del 2006)» (par. 5), essendosi limitata a «porre norme in materia di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.)».

In secondo luogo, il ricorso sarebbe inammissibile per l'assenza del rango normativo della disposizione interposta, un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che non costituirebbe neppure un regolamento.

Il ricorso sarebbe inoltre inammissibile (e comunque infondato) in quanto l'art. 2, comma 283, della legge n. 244 del 2007 è finalizzato proprio ad ottenere il risultato perseguito dalla legge regionale impugnata, e cioè il trasferimento al Servizio sanitario del personale sanitario in servizio presso gli istituti penitenziari. Il ricorrente non dimostrerebbe in alcun modo che la Regione Calabria, con la legge censurata, abbia determinato oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, ovvero oneri eccedenti le risorse trasferite.

Quanto all'infondatezza, la Regione contesta che il principio invocato dal ricorrente sia un principio fondamentale. Invero, lo stabilire che i rapporti di lavoro del personale sanitario assunto in forza della legge n. 740 del 1970 debbano essere regolati da tale legge sino alla scadenza (art. 3, comma 4, del d.P.C.m. 1° aprile 2008) significherebbe interferire, con disciplina di dettaglio, nella regolazione di un rapporto di lavoro che non intercorre più con l'Amministrazione statale, bensì con quella regionale.



Quanto alla seconda censura prospettata dal ricorrente, concernente l'asserita violazione del principio fondamentale in materia di tutela della salute fissato dall'art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992 e dall'art. 24 del d.P.R. n. 483 del 1997 — che limiterebbe l'accesso alla dirigenza sanitaria ai soggetti in possesso non solo della laurea, ma anche della specializzazione — la stessa sarebbe inammissibile, dato che il ricorrente censurerebbe l'intero art. 1, comma 2, della legge regionale impugnata, senza distinguere il tipo di personale, così non consentendo l'individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità.

La censura, comunque, sarebbe infondata. In primo luogo, secondo la Regione, occorrerebbe rilevare che la legge regionale prevede espressamente l'inserimento «nei ruoli del Servizio Sanitario Regionale nella corrispondente categoria e profilo previsti per il personale delle Aziende Sanitarie Provinciali», con ciò chiarendo la corrispondenza della posizione in ruolo prima e dopo il trasferimento.

3. — Con ricorso depositato in cancelleria il 24 marzo 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che sia dichiarata, con riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, l'illegittimità costituzionale degli artt. 7, 8 e 9 della legge della Regione Calabria 15 gennaio 2009, n. 1 (Ulteriori disposizioni in materia sanitaria).

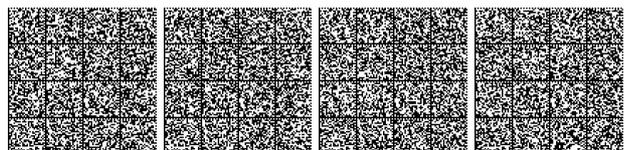
Riferisce il ricorrente che, in particolare, l'art. 7 della legge regionale censurata dispone che «ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 8, comma 1-*bis* del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 502, e successive modifiche ed integrazioni e dell'Accordo collettivo nazionale della medicina generale del 23 marzo 2005, la Regione provvede all'inquadramento in ruolo dei medici a tempo indeterminato, attualmente incaricati nell'emergenza sanitaria, previo giudizio di idoneità secondo le procedure di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 dicembre 1992, n. 502, a condizione che gli stessi abbiano maturato almeno cinque anni di attività a regime di convenzione, di cui almeno tre nell'emergenza.»; che, a mente del successivo art. 8, comma 1, «i medici titolari di continuità assistenziale in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge ed utilizzati in attività diverse, da almeno tre anni presso le Aziende sanitarie della Regione, possono chiedere, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di essere inquadrati nel relativo posto in organico, previo giudizio di idoneità ove già non esperito»; che, ai sensi dell'art. 9, infine, «i medici della Medicina dei servizi risultati idonei ed inseriti negli elenchi di cui ai decreti dirigenziali n. 17301 del 17 novembre 2005 e 12611 del 6 ottobre 2006 del Dipartimento regionale tutela della salute sono inquadrati in ruolo, nei posti in atto occupati nelle aree previste dal decreto dirigenziale n. 416 del 17 luglio 2000 dello stesso Dipartimento».

Secondo il Presidente del Consiglio, le disposizioni censurate investirebbero due diversi ambiti materiali. Da un lato, esse costituirebbero espressione della funzione di coordinamento della finanza pubblica; dall'altro, atterrebbero alla tutela della salute: materie, entrambe, oggetto di potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Da ciò conseguirebbe che, vertendosi in materie di legislazione concorrente, lo Stato sarebbe legittimato a porre principi fondamentali, come tali vincolanti per le Regioni e per le Province autonome, e detti principi sarebbero palesemente disattesi dalla legge regionale impugnata.

Secondo la Presidenza del Consiglio dei ministri, l'art. 7 della legge della Regione Calabria n. 1 del 2009 violerebbe, innanzitutto, il principio fondamentale in materia di tutela della salute contenuto nell'art. 8, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo il quale l'inquadramento dei dirigenti medici è consentito, in deroga al principio del pubblico concorso, solo qualora ricorrano le particolari condizioni ed i determinati riferimenti temporali indicati dalla norma stessa. Infatti, l'art. 8, comma 1-*bis*, citato, permetterebbe, in deroga al principio del pubblico concorso, l'inquadramento dei soli medici in servizio alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 229 del 1999, i quali al 31 dicembre 1998 risultavano titolari di un incarico a tempo indeterminato da almeno cinque anni.

La disposizione regionale — prevedendo, invece, l'inquadramento nei ruoli della dirigenza medica del personale incaricato nell'emergenza sanitaria, che abbia maturato cinque anni di attività in regime di convenzione e che risulti in servizio alla data di entrata in vigore della legge regionale — protrarrebbe l'efficacia della norma transitoria contenuta nel predetto art. 8, comma 1-*bis*, che, secondo il ricorrente, è una disposizione transitoria ed eccezionale e, quindi, insuscettibile di applicazione estensiva o analogica. Pertanto, la previsione regionale, operando l'estensione dell'inquadramento a fattispecie non contemplate dalla norma statale, eccederebbe dalla competenza concorrente in materia di tutela della salute e violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

L'art. 7 della impugnata legge Regione Calabria, inoltre, si porrebbe in contrasto anche con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica contenuto nell'art. 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), il cui obiettivo è il contenimento della spesa di personale. Infatti, la disposizione regionale, prevedendo un inquadramento nei ruoli dei dirigenti medici non consentito dalla legislazione statale, determinerebbe oneri aggiuntivi non quantificati e, pertanto, eccederebbe dalla competenza concorrente attribuita alle Regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica, violando l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.



La medesima disposizione regionale contrasterebbe, altresì, con i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97, Cost., in quanto elude — al di fuori dei casi espressamente contemplati dall'art. 8, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992 — il principio di eguaglianza dei cittadini ed il principio del concorso pubblico, quale strumento ineludibile di accesso al pubblico impiego, come più volte ribadito dalla Corte costituzionale, ed a creare, in ambito nazionale, difformità di applicazione della disposizione statale richiamata.

Secondo il Presidente del Consiglio, anche gli artt. 8 e 9 della legge regionale censurata, nel prevedere l'inquadramento in ruolo dei medici titolari, in virtù di convenzione, della «continuità assistenziale» e della «Medicina dei Servizi», che presentino determinati requisiti, eccederebbero dalle competenze regionali. Tali disposizioni regionali configurerebbero, infatti, una sostanziale stabilizzazione dei dirigenti medici che non è consentita dalla legislazione statale. In particolare, esse contrasterebbero innanzitutto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica contenuti nell'art. 3, comma 94, della legge n. 244 del 2007 e nell'art. 1, comma 558, e commi da 513 a 543 (ai quali il comma 565 fa rinvio), della menzionata legge n. 296 del 2006, che, nel disciplinare la stabilizzazione del personale precario, escludono espressamente l'applicabilità delle relative procedure al personale dirigente, eccedendo pertanto dalle competenze regionali in materia di coordinamento della finanza pubblica e violando l'art. 117, terzo comma, Cost. Inoltre tale stabilizzazione del personale dirigenziale contrasterebbe con la necessità che alla dirigenza sanitaria si acceda per concorso pubblico per titoli ed esami, stabilita dall'art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992, che costituisce normativa di principio in materia di tutela della salute (ai fini dell'art. 117, terzo comma, Cost.), secondo quanto può evincersi anche dall'art. 19, comma 1, della stessa legge, che la qualifica espressamente come tale.

Esse, in fine, potendo dar luogo ad un trattamento differenziato rispetto al personale precario di altre amministrazioni pubbliche, violerebbero altresì i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché il principio del pubblico concorso, di cui agli artt. 3, 51 e 97 Cost.

Inoltre, secondo il ricorrente, gli artt. 7, 8 e 9 della legge regionale in esame, prevedendo, ai fini dell'inquadramento nei ruoli, semplicemente un previo giudizio di idoneità, si porrebbero in contrasto anche con il principio del pubblico concorso, stabilito dall'art. 97 Cost., e darebbero luogo ad un trattamento differenziato rispetto al personale precario di altre amministrazioni pubbliche, violando gli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione.

4. — Si è costituita in giudizio la Regione Calabria e, in primo luogo, ha contestato il parametro costituzionale invocato dal ricorrente (l'art. 117, terzo comma, Cost.). La materia nella quale la legge regionale censurata incide, infatti, non sarebbe quella del coordinamento della finanza pubblica e nemmeno quella della tutela della salute, bensì quella dell'organizzazione degli uffici e del personale regionale.

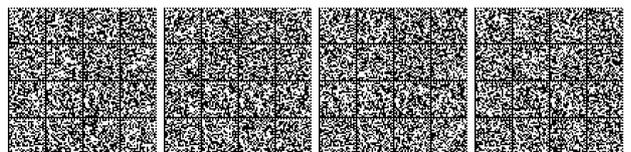
In ordine alla asserita violazione di principi fondamentali in materia di tutela della salute, la Regione afferma che tali principi non sarebbero compromessi per effetto del mero inquadramento in ruolo di medici che già sono a tempo indeterminato e che già sono legati al S.S.N. da un rapporto convenzionale, con specifici incarichi nell'emergenza sanitaria, in tal modo maturando una competenza ed una professionalità specifiche. La legge regionale, anzi, sarebbe estremamente rigorosa, poiché non si limiterebbe a richiedere la maturazione di almeno un quinquennio di regime convenzionale, imponendo che entro il quinquennio almeno tre anni siano stati destinati a compiti nel settore dell'emergenza.

In ogni caso, secondo la Regione il ricorrente cadrebbe in contraddizione, laddove qualifica come principio fondamentale quello che vorrebbe desumere da una disposizione che lo stesso ricorrente qualifica transitoria ed eccezionale.

Per quanto attiene all'asserita violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, la Regione rammenta che l'art. 10, comma 1, della legge regionale impugnata dispone espressamente che «L'assunzione a tempo indeterminato ovvero l'immissione nei ruoli organici del personale di cui alla presente legge è subordinata al rispetto del vincolo previsto dall'art. 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, alla esistenza dei relativi posti in organico, alla disponibilità finanziaria, nonché alle motivate esigenze per la stabile copertura dei posti».

In ordine al principio del concorso (invocato in connessione a quello di uguaglianza), la Regione ammette che la norma censurata prevede una procedura selettiva che chiama «giudizio di idoneità», ma ritiene che, nella specie, la distinzione di tale giudizio da un pubblico concorso sarebbe a dir poco opinabile, dato che la legge regionale definirebbe l'ambito dei requisiti soggettivi necessari per la partecipazione non meno di quanto si faccia in un pubblico concorso. La Regione soggiunge che, in base a un consolidato indirizzo della Corte, al principio del concorso si può derogare quando vi siano ragioni peculiari di pubblico interesse (sentenza n. 81 del 2006).

Quanto, infine, agli artt. 8 e 9 della legge regionale impugnata, la Regione sottolinea che il ricorrente invoca un parametro (l'art. 1, comma 565, della legge n. 296 del 2006) il cui rispetto l'art. 10, comma 1, della legge regionale impugnata assume a condizione della propria operatività.



D'altronde, prosegue la Regione Calabria, l'art. 3, comma 94, della legge n. 244 del 2007 si limiterebbe a disporre l'obbligo, per le Amministrazioni, di elaborare piani per la stabilizzazione del personale non dirigenziale, e non escluderebbe che, in presenza di esigenze di pubblico interesse (quelle che, nella specie, sono esplicitamente menzionate — si ripete — dagli artt. 10 e 11 della legge impugnata), la stabilizzazione (disposta con legge regionale) possa riguardare anche il personale dirigenziale.

In ogni caso, la legge censurata sarebbe stata significativamente modificata, dopo poco tempo dalla sua entrata in vigore, dalla successiva legge regionale 19 marzo 2009, n. 5 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 15 gennaio 2009, n. 1), con l'introduzione di una specifica prova concorsuale. La difesa regionale ritiene che, per tale motivo, sarebbe cessata la materia del contendere.

### *Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, con riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Calabria 31 dicembre 2008, n. 46 (Disposizioni in materia sanitaria), nonché, con riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, 8 e 9 della legge della Regione Calabria 15 gennaio 2009, n. 1 (Ulteriori disposizioni in materia sanitaria).

2. — Preliminarmente, deve disporsi la riunione dei giudizi, avendo gli stessi ad oggetto lo scrutinio, sulla base di parametri in parte coincidenti, di disposizioni di legge tra loro omogenee.

3. — La prima questione all'esame della Corte attiene alla legge regionale calabrese n. 46 del 2008, il cui art. 1, comma 2, dispone l'inquadramento nei ruoli del Servizio sanitario regionale del personale sanitario «incaricato», ai sensi della legge 9 ottobre 1970, n. 740 — ossia del personale sanitario che, pur non essendo in carico all'amministrazione penitenziaria, presta la propria opera all'interno della stessa con un rapporto di lavoro non subordinato. Tale inquadramento è disposto dalla norma censurata per un numero di ore pari a quelle contrattualizzate nell'ambito del rapporto disciplinato dalla citata legge n. 740 del 1970.

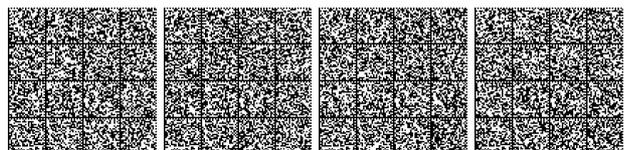
Secondo il Presidente del Consiglio, la norma regionale censurata inciderebbe su una materia di competenza legislativa concorrente, quale quella del coordinamento della finanza pubblica. Sotto tale aspetto, essa contrasterebbe con i principi fondamentali dettati dall'art. 3, comma 4, del d.P.C.m. 1° aprile 2008, adottato in attuazione dell'art. 2, comma 283, della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria per il 2008), secondo il quale, nell'ambito del trasferimento del personale penitenziario al Servizio sanitario regionale, i rapporti di lavoro del «personale incaricato» continuano ad essere disciplinati dalla stessa legge fino alla relativa scadenza. Infatti, secondo la legge statale, il personale sanitario incaricato non è inquadrato nei ruoli del servizio sanitario regionale ma semplicemente trasferito alle Asl. Di conseguenza, comportando oneri finanziari aggiuntivi, la norma censurata eccederebbe dalla competenza concorrente regionale.

3.1. — La Regione Calabria ha, preliminarmente, messo in dubbio l'idoneità della disposizione del citato d.P.C.m. a fungere da principio fondamentale della legislazione statale, attesa la sua natura di provvedimento non normativo, ed ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile.

Tale eccezione deve essere disattesa. Deve infatti rilevarsi che il menzionato d.P.C.m. ha disposto il trasferimento dei rapporti di lavoro dall'amministrazione penitenziaria al Servizio sanitario nazionale in pedissequa attuazione dell'art. 2, comma 283, della legge finanziaria per il 2008, parimenti indicato come principio fondamentale dal Presidente del Consiglio: è a tale fonte legislativa, avente rango di norma primaria che, dunque, nel valutare la legittimità della normativa regionale censurata, occorre fare esclusivo riferimento.

3.2. — La questione è fondata.

La figura dei cd. medici incaricati è stata introdotta e disciplinata per la prima volta dall'art. 1 della legge 9 ottobre 1970, n. 740 (Ordinamento delle categorie di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria), che così qualifica i medici «non appartenenti al personale civile di ruolo dell'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena, i quali prestano la loro opera presso gli istituti o servizi dell'amministrazione stessa».



In base alla predetta disciplina statale, le prestazioni rese da questi ultimi non ineriscono ad un rapporto di lavoro subordinato, ma sono inquadrabili nella prestazione d'opera professionale, in regime di parasubordinazione, come questa Corte ha indirettamente statuito in tempi risalenti (sentenza n. 577 del 1989) affermando che, diversamente dagli impiegati civili dello Stato, i medici «incaricati» possono esercitare liberamente la professione ed assumere altri impieghi o incarichi.

Sotto tale aspetto, la successiva norma statale dettata dal citato art. 2, comma 283, indicata dallo Stato come principio fondamentale, non ha alterato l'originaria natura giuridica del contratto di lavoro con i predetti medici, ma, nell'ottica del contenimento della finanza pubblica, ha delegato lo stesso Presidente del Consiglio a definire il mero trasferimento al Servizio sanitario nazionale di tutte le funzioni sanitarie svolte dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento della giustizia minorile del Ministero della giustizia, e si è esplicitamente fatto carico del contenimento della spesa pubblica, stabilendo: *a)* il trasferimento delle risorse finanziarie complessive al Fondo sanitario nazionale per il successivo riparto tra le Regioni e le Province autonome; *b)* i criteri per la ripartizione delle stesse tra le Regioni e le Province (quantificandole con riferimento agli esercizi finanziari a venire fino a quello del 2010 e finanche prevedendone la progressiva traslazione economica dal bilancio del Ministero della giustizia a quello della salute); *c)* il riordino di un intero comparto di spesa (il rapporto di lavoro dei medici operanti nel sistema penitenziario).

Il d.P.C.m. 1° aprile 2008 ha poi dato attuazione a tale novazione meramente soggettiva del rapporto, disponendo esplicitamente la persistente applicazione al personale «incaricato» del regime dettato dalla legge n. 740 del 1970.

Al contrario, la norma regionale censurata, disponendo lo stabile inquadramento dei medici incaricati nei ruoli della Regione, ha di fatto trasformato, all'interno della Regione Calabria, rapporti parasubordinati in rapporti di lavoro subordinato e a tempo indeterminato.

Tale disciplina è chiaramente lesiva delle competenze legislative statali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

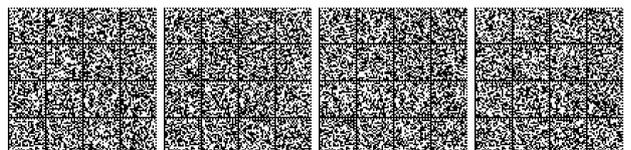
Invero, come chiarito di recente da questa Corte, spetta al legislatore statale il compito di evitare l'aumento incontrollato della spesa sanitaria (sentenza n. 203 del 2008) e di effettuare un bilanciamento tra l'esigenza di garantire egualmente a tutti i cittadini il diritto fondamentale alla salute, nella misura più ampia possibile, e quella di rendere compatibile la spesa sanitaria con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che è possibile ad essa destinare (sentenza n. 94 del 2009).

Contravvenendo a tali principi, la norma censurata si è posta in contrasto con il citato art. 2, comma 283, della legge finanziaria per il 2008, che si limita a trasferire la titolarità del rapporto di lavoro dal Servizio sanitario nazionale a quello regionale e che costituisce principio fondamentale della legislazione dello Stato in materia. D'altra parte, la stessa norma, determinando la costituzione di nuovi rapporti di lavoro a tempo indeterminato, ha causato un considerevole aggravio di oneri finanziari a carico della Regione e, in definitiva, del Servizio sanitario nazionale.

4. — Il Presidente del Consiglio ricorre anche contro gli articoli 7, 8 e 9 della legge Regione Calabria n. 1 del 2009.

Tali norme dispongono tutte l'inquadramento in ruolo, con contratti a tempo indeterminato, di diverse categorie di personale sanitario incaricato, che in precedenza non risultavano stabilizzati: l'art. 7 dei medici incaricati dell'emergenza sanitaria, gli artt. 8 e 9 dei medici titolari, in virtù di convenzione, della «continuità assistenziale» e della «Medicina dei Servizi».

In particolare, l'art. 7 dispone che «ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 8, comma 1-bis del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 502, e successive modifiche ed integrazioni e dell'Accordo collettivo nazionale della medicina generale del 23 marzo 2005, la Regione provvede all'inquadramento in ruolo dei medici a tempo indeterminato, attualmente incaricati nell'emergenza sanitaria, previo giudizio di idoneità secondo le procedure di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 dicembre 1992, n. 502, a condizione che gli stessi abbiano maturato almeno cinque anni di attività a regime di convenzione, di cui almeno tre nell'emergenza.»; il successivo art. 8, comma 1, sancisce che «i medici titolari di continuità assistenziale in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge ed utilizzati in attività diverse, da almeno tre anni presso le Aziende sanitarie della Regione, possono chiedere, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di essere inquadrati nel relativo posto in organico, previo giudizio di idoneità ove già non esperito»; l'art. 9, infine, dispone che «i medici della Medicina dei servizi risultati idonei ed inseriti negli elenchi di cui ai decreti dirigenziali n. 17301 del 17 novembre 2005 e n. 12611 del 6 ottobre 2006 del Dipartimento regionale tutela della salute sono inquadrati in ruolo, nei posti in atto occupati nelle aree previste dal decreto dirigenziale n. 416 del 17 luglio 2000 dello stesso Dipartimento».



Secondo il Presidente del Consiglio, le disposizioni censurate investirebbero due diversi ambiti materiali. Da un lato, esse costituirebbero espressione della funzione di coordinamento della finanza pubblica; dall'altro, afferirebbero alla tutela della salute, materie, entrambe, oggetto di potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Da ciò conseguirebbe che, vertendosi in materie di legislazione concorrente, lo Stato sarebbe legittimato a porre principi fondamentali, come tali vincolanti per le Regioni e per le Province autonome. Tali principi, stabiliti dalla legislazione statale in materia, sarebbero stati violati dalle disposizioni censurate e segnatamente, in materia di tutela della salute, quello dettato dall'art. 8, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992, e, in materia di coordinamento della finanza pubblica, quello dettato dall'art. 1, comma 565, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007).

Le medesime disposizioni regionali contrasterebbero, altresì, con i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97, Cost., in quanto eludono — al di fuori dei casi espressamente contemplati dall'art. 8, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992 — il principio di eguaglianza dei cittadini ed il principio del concorso pubblico, quale strumento di accesso al pubblico impiego.

4.1. — Preliminarmente, deve disattendersi la richiesta, avanzata dalla difesa della Regione, di dichiarazione di cessazione della materia del contendere delle questioni sollevate, per effetto della entrata in vigore della legge regionale 19 marzo 2009, n. 5, la quale ha aggiunto all'art. 6 della legge censurata un comma 2, secondo cui «Per il personale della dirigenza del ruolo sanitario si procederà ad apposita selezione concorsuale con la riserva fino al 50% dei posti a favore di quello con rapporto a tempo determinato individuato ai sensi del comma 1, in possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente». Invero, la introduzione di tale procedura concorsuale riguarda una tipologia contrattuale di personale dirigenziale diversa da quelle oggetto di censura, essendo riferita a quei dirigenti che avevano stipulato contratti di lavoro, anche di collaborazione coordinata e continuativa, in data anteriore al 28 settembre 2007.

4.2. — Nel merito, le questioni sollevate sono fondate, con riferimento all'art. 97 della Costituzione.

Le norme censurate, infatti, prevedendo, ai fini dell'inquadramento nei ruoli, semplicemente un previo giudizio di idoneità, si pongono in contrasto con il principio del pubblico concorso.

Questa Corte ha affermato più volte che solo esigenze obiettive, quali la necessità di valorizzare le esperienze lavorative maturate all'interno dell'amministrazione, possono giustificare la validità di procedure di selezione diverse rispetto al concorso pubblico, e solo a condizione che il principio del buon andamento della pubblica amministrazione sia assicurato in via alternativa con adeguati criteri selettivi idonei a garantire la professionalità dei soggetti prescelti (v. sentenze n. 9 del 2010, n. 191 del 2007, n. 205 del 2004, n. 34 del 2004, n. 427 del 2007, n. 190 del 2005, n. 517 del 2002 e n. 141 del 1999).

Ebbene, sia nel caso della stabilizzazione dei medici reperiti per far fronte a situazioni di emergenza, sia nel caso dei medici titolari di «continuità assistenziale» di cui al successivo art. 8 e infine di quelli della medicina dei servizi di cui al censurato art. 9, la legge regionale non prevede idonei requisiti e criteri selettivi del personale dirigente.

Neppure la disposizione, invocata dalla resistente, dettata dall'art. 10 della legge regionale censurata — che subordina l'immissione nei ruoli organici del personale disciplinata da tale legge al rispetto del vincolo previsto dall'articolo 1, comma 565, della legge n. 296 del 2006, alla esistenza dei relativi posti in organico, alla disponibilità finanziaria, nonché alle motivate esigenze per la stabile copertura dei posti — può considerarsi idonea, in assenza di pubblico concorso, a soddisfare le esigenze di professionalità del personale medico e dirigente e, quindi, del principio di buon andamento della pubblica amministrazione. Essa, invero, si limita a prevedere una generica e formale clausola di salvaguardia della procedura dettata dal citato art. 1, comma 565 — che peraltro è finalizzata ad assicurare la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009, e non a garantire la professionalità del personale da assumere con contratto stabile — oltre che a ribadire, in modo altrettanto generico, la necessità dell'esistenza di obiettive esigenze e della disponibilità finanziaria.

La mancata previsione di un valido criterio di scelta dei soggetti i cui rapporti di collaborazione sono destinati ad essere stabilizzati fa sì che debba dichiararsi, in riferimento all'art. 97 Cost., l'illegittimità costituzionale degli artt. 7, 8 e 9 della legge della Regione Calabria n. 1 del 2009.

4.3. — L'accoglimento del ricorso con riferimento al parametro di cui all'art. 97 Cost. per tutti e tre gli articoli censurati determina l'assorbimento delle altre censure.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi;*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Calabria 31 dicembre 2008, n. 46 (Disposizioni in materia sanitaria);*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 7, 8 e 9 della legge della Regione Calabria 15 gennaio 2009, n. 1 (Ulteriori disposizioni in materia sanitaria).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 aprile 2010.

*Il Presidente:* AMIRANTE

*Il redattore:* MAZZELLA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 aprile 2010.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

10C0375

N. 150

*Sentenza 26 - 29 aprile 2010*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Stabilizzazione di personale dirigenziale medico, assunto a tempo determinato, qualora in possesso di determinati requisiti - Inquadramento a domanda, nelle direzioni sanitarie, di dirigenti medici in servizio a tempo indeterminato che svolgono attività di staff presso direzioni generali - Ingiustificata deroga al principio del concorso pubblico - Contrasto con i principi fondamentali desumibili dalla normativa statale nella materia concorrente della «tutela della salute» - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45, artt. 1, comma 1, e 4.
- Costituzione, artt. 97 e 117, terzo comma; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 15, comma 7, come integrato dall'art. 24 del d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Educatori professionali in servizio presso le ASL della Regione ed in possesso del titolo di laurea magistrale - Inquadramento nel ruolo della dirigenza sanitaria non medica - Ingiustificata deroga al principio del concorso pubblico - Contrasto con i principi fondamentali desumibili dalla normativa statale nella materia concorrente della «tutela della salute» - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45, art. 18.
- Costituzione, artt. 97 e 117, terzo comma; legge 10 agosto 2000, n. 251, art. 6; d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Strutture sanitarie private - Studio medico privato e studio odontoiatrico privato - Esclusione dal regime dell'autorizzazione di cui all'art. 5 della legge regionale n. 8 del 2004 - Contrasto con il principio fondamentale in materia di «tutela della salute», che impone l'autorizzazione per prestazioni mediche e odontoiatriche che comportino un rischio per la sicurezza del paziente - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.**

- Legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45, art. 3.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, artt. 8, comma 4, e 8-ter; (Costituzione, artt. 3 e 41).



**Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Commissioni per l'accertamento della invalidità civile, cecità civile, sordomutismo e della legge quadro sull'handicap - Incompatibilità dei componenti che detengano cariche elettive politiche o si candidino per conseguirle - Sopravvenuta integrale modifica normativa della disposizione impugnata, *medio tempore non attuata* - Cessazione della materia del contendere.**

- Legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45, art. 13.
- Costituzione, artt. 65 e 117, secondo comma, lett. *p*) ed *m*).

## 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. 1, comma 1, 3, 4, 13 e 18 della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 27 febbraio 2009, depositato in cancelleria il 9 marzo 2009 ed iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2009.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

Udito nell'udienza pubblica del 9 marzo 2010 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

Uditi l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Luigi Volpe per la Regione Puglia.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 27 febbraio 2009 e depositato il successivo 9 marzo, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 41, 51, 65, 97, 117, commi primo, secondo, lettere *m*), *p*) e *s*), e terzo, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, 3, 4, 13 e 18 della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria).

1.1. — Il ricorrente, in primo luogo, censura l'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 45 del 2008, che, intervenendo sul comma 40 dell'art. 3 della legge regionale 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia), così come modificato dall'art. 5 della legge regionale 19 febbraio 2008, n. 1, e dall'art. 11 della legge regionale 2 luglio 2008, n. 19, dopo le parole «all'attività di ricerca», ha introdotto un ulteriore periodo ai sensi del quale «il personale medico, in servizio presso le unità operative di medicina e chirurgia d'accettazione e d'urgenza delle aziende sanitarie, assunto a tempo determinato, in deroga a quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del servizio sanitario nazionale), accede al processo di stabilizzazione qualora in possesso di uno dei requisiti sopra indicati».

Secondo il ricorrente, tale disposizione si pone in contrasto con l'art. 3, comma 94, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), che esclude l'applicabilità delle procedure di stabilizzazione a favore del personale dirigente.

Il ricorrente assume che, costituendo la citata disposizione statale norma di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica, la previsione regionale violi l'art. 117, comma terzo, Cost.



La violazione di tale ultima norma deriverebbe, inoltre, dalla circostanza che l'accesso alle procedure di stabilizzazione viene disposto «in deroga a quanto previsto dal d.P.R. n. 483/1997» e quindi, per ciò che riguarda la dirigenza sanitaria, senza il necessario filtro del concorso pubblico per titoli ed esami previsto dall'art. 15, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), il quale, a sua volta, costituisce, sempre secondo il ricorrente, per espressa volontà del legislatore (manifestata dal disposto dell'art. 19 del medesimo d.lgs. n. 502 del 1992) normativa di principio in materia di tutela della salute ai fini dell'art. 117, comma terzo, Cost.

La norma censurata sembra all'Avvocatura dello Stato essere anche in contrasto con i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché con il principio del pubblico concorso, di cui agli artt. 3, 51 e 97 Cost.. Al riguardo, vengono richiamati, in particolare, i principi espressi da Corte costituzionale nella sentenza n. 81 del 2006.

1.2. — Il ricorrente censura, altresì, l'art. 3 della medesima legge regionale n. 45 del 2008, nella parte in cui esclude dal regime dell'autorizzazione, di cui all'art. 5 della legge regionale 28 maggio 2004, n. 8 (Disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), «lo studio medico privato o studio odontoiatrico privato, organizzato in forma singola o associata, in quanto studio professionale o gabinetto medico non aperto al pubblico».

L'Avvocatura dello Stato rileva che tale previsione eccede la competenza regionale concorrente attribuita alla Regione in materia di tutela della salute dall'art. 117, comma terzo, Cost., assumendo, in particolare, che l'art. 3 della citata legge regionale contrasti con il principio fondamentale espresso dagli articoli 8, comma 4, e 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo i quali tutti gli studi medici e odontoiatrici, per la peculiarità dell'attività posta in essere e comunque ove debbano essere erogate «prestazioni di chirurgia ambulatoriale o procedure diagnostiche di particolare complessità che comportino un rischio per la sicurezza del paziente», devono essere autorizzati previa verifica del possesso dei requisiti fissati con il d.P.R. 14 gennaio 1997 recante «Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private (previsioni rilevanti relative agli ambulatori)» — emanato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni, e le Province autonome.

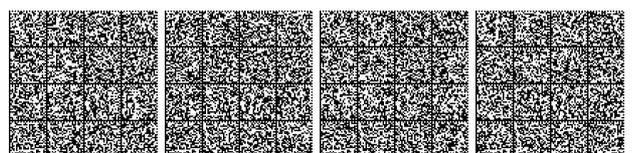
Secondo il ricorrente, il rispetto delle prescrizioni richiamate dalla normativa nazionale è indispensabile per assicurare livelli essenziali di sicurezza e di qualità delle prestazioni in ambiti nei quali il possesso della dotazione strumentale e la sua corretta gestione e manutenzione assume preminente interesse per assicurare l'idoneità e la sicurezza delle cure.

Inoltre, ad avviso del ricorrente, la norma censurata sarebbe in contrasto anche con gli artt. 3 e 41 Cost.

1.3. — Quanto all'art. 4 della legge regionale n. 45 del 2008, l'Avvocatura dello Stato ritiene che tale disposizione — stabilendo che «i dirigenti medici in servizio a tempo indeterminato presso gli uffici a staff della direzione generale funzionalmente dipendenti dalle direzioni sanitarie delle aziende sanitarie locali (ASL), delle aziende ospedaliero-universitarie e degli IRCCS pubblici ovvero in servizio presso le direzioni sanitarie di presidio ospedaliero da almeno tre anni, alla data di entrata in vigore della presente legge sono inquadrati, a domanda, nelle direzioni sanitarie con la disciplina "Direzione medica di presidio ospedaliero"» — esuli dalla competenza regionale concorrente attribuita alla Regione in materia di tutela della salute dall'art. 117, comma terzo, Cost.

La disposizione impugnata, infatti, nel prevedere genericamente l'inquadramento nelle direzioni sanitarie di dirigenti medici che svolgono attività di staff presso direzioni generali senza alcuna specificazione circa la necessità che vi sia corrispondenza (ovvero equipollenza o affinità) tra le specializzazioni acquisite dai medici e quelle richieste per operare nelle direzioni sanitarie, viola il principio generale in materia di tutela della salute di cui dall'art. 15, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 — come specificato dall'art. 24 del d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale), e dall'art. 13 del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) quadriennio 1998-2001 dell'Area relativa alla dirigenza medica e veterinaria del servizio sanitario nazionale per la dirigenza medica e veterinaria dell'8 giugno 2000 — in base al quale l'inquadramento del dirigente medico nelle direzioni sanitarie ha come presupposto imprescindibile, oltre alla laurea in medicina e chirurgia, la specializzazione nella disciplina di riferimento.

Il ricorrente sottolinea ancora che l'art. 4 della legge regionale n. 45 del 2008 contrasta con i principi di eguaglianza e buona amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., nonché con la garanzia dei livelli essenziali di assistenza previsti dall'art. 117, comma secondo, lettera m), Cost., specificando che, in particolare, la disposizione impugnata viola i principi di uguaglianza e di parità di trattamento sia nei confronti degli operatori (differenziando i medici



destinatari della disposizione in esame rispetto agli altri medici della stessa e delle altre Regioni), sia nei confronti dei cittadini pugliesi che, diversamente dagli altri cittadini italiani, non hanno la sicurezza di poter essere curati dai medici specializzati nella disciplina richiesta.

1.4. — Il Governo denuncia, anche, l'incostituzionalità dell'art. 13 della legge regionale pugliese — ai sensi del quale «i componenti, a qualsiasi titolo, ivi compresi i segretari, delle commissioni per l'accertamento della invalidità civile, cecità civile, sordomutismo e della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), sono incompatibili con tali funzioni qualora detengano cariche elettive politiche o si candidino per conseguirle» — per violazione degli artt. 65 e 117, comma secondo, lettere *m*) e *p*), Cost.

L'Avvocatura dello Stato rileva l'illegittimità della previsione nella parte in cui, con l'utilizzo dell'espressione onnicomprensiva «cariche elettive politiche», include fra i propri destinatari i parlamentari nazionali e si estende a tutte le cariche elettive degli enti locali territoriali.

In primo luogo, il ricorrente osserva che tale previsione viola la competenza esclusiva dello Stato in materia di incompatibilità ed ineleggibilità dei parlamentari nazionali di cui all'art. 65 Cost. e, in secondo luogo, che il medesimo art. 13 della legge in esame invade la competenza esclusiva dello Stato nella materia «organi di governo» di Comuni, Province e Città metropolitane prevista dall'art. 117, comma secondo, lettera *p*), Cost., nonché nella materia inerente la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera *m*), Cost.

A tale fine l'Avvocatura dello Stato richiama i rilievi espressi dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 29 del 2006 e n. 456 del 2005.

1.5. — Viene, infine, denunciata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della citata legge regionale — ai sensi del quale «il personale laureato non medico in servizio presso le ASL della regione Puglia con la qualifica di educatore professionale a cui è stato riconosciuto il possesso del titolo di laurea magistrale, che ha usufruito dei benefici previsti dall'articolo 24 (Educatori professionali) della legge regionale 12 gennaio 2005, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2005 e bilancio pluriennale 2005-2007 della Regione Puglia), così come sostituito dall'articolo 23 della legge regionale n. 10 del 2007, e dell'articolo 6, comma 6, della legge regionale n. 26 del 2006 e inquadrato nella categoria DS del CCNL Comparto sanità, alla data di entrata in vigore della presente legge, è equiparato alle figure similari laureate, secondo il parere del Consiglio superiore della sanità — art. 4 ed è inquadrato nella dirigenza sanitaria non medica, di cui all'allegato 2 del decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n. 761 (Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali), in ossequio, altresì, alla sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, del 13 luglio 1994, n. 763» — per violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., e dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché del principio del pubblico concorso, di cui agli artt. 3, 51 e 97 Cost.

Si assume, infatti, che tale disposizione si ponga in contrasto con il principio fondamentale in materia di tutela della salute di cui all'art. 6 della legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie, infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica) — specificato con d.P.R. del 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale) — il quale, nello stabilire la procedura per l'accesso alla dirigenza per i profili professionali del comparto, prevede la procedura concorsuale «alla quale si accede con requisiti analoghi a quelli richiesti per l'accesso alla dirigenza del Servizio sanitario regionale».

In ragione del disposto di tale previsione, l'Avvocatura dello Stato ritiene di muovere, in relazione all'art. 13 della citata legge regionale, gli stessi rilievi svolti con riferimento all'art. 1 della medesima.

2. — Con memoria del 20 marzo 2009, depositata il successivo 30 marzo, si è costituita la Regione Puglia chiedendo a questa Corte di rigettare il ricorso in esame.

2.1. — Relativamente all'art. 1 della legge regionale n. 45 del 2008, la Regione rileva, primariamente, che tale disposizione non stabilisce la possibilità di stabilizzazione per il personale dirigente medico incluso nell'ambito di applicazione del medesimo articolo — giacché tale possibilità era stata invece testualmente prevista nella precedente e non impugnata legge regionale (art. 3, comma 40, della legge regionale n. 40 del 2007) — risultando pertanto siffatto profilo estraneo all'oggetto dell'attuale giudizio di legittimità costituzionale.

Secondo la Regione, pertanto, i profili disciplinati dalla previsione impugnata rientrano nell'ambito della potestà legislativa regionale residuale esclusiva, così che, anche ove la normativa statale di cui alla legge n. 244 del 2007 avesse inteso suggerire alle Regioni la stabilizzazione del solo personale precario non dirigente, non si sarebbe potuto escludere che, nell'esercizio della propria potestà legislativa esclusiva, le Regioni stesse, sui medesimi presupposti, potessero altresì estendere la normativa di stabilizzazione al personale dirigente.



La Regione rileva, inoltre, che la deroga al d.P.R. n. 483 del 1997, (prevista dall'art. 1 della legge regionale oggetto d'impugnazione) si riferisce esclusivamente al possesso del requisito del titolo di specializzazione, previsto dall'anzidetto d.P.R., e non già alle prove selettive, cui restano comunque sottoposti tutti i dirigenti medici in servizio a tempo determinato, ed anche quelli in servizio presso le unità operative di medicina e chirurgia di accettazione e urgenza, in ragione del disposto dell'art. 3 comma 40, della precedente legge regionale n. 40 del 2007, ai sensi del quale «al processo di stabilizzazione il personale, di cui al presente comma, accede, previo superamento di apposita pubblica selezione di natura concorsuale, [...] con le procedure e i criteri previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483, qualora in possesso di almeno uno dei seguenti requisiti [...]».

La difesa regionale afferma, altresì, che la scuola attraverso la cui frequenza dovrebbe conseguirsi la specializzazione di Medicina e Chirurgia di accettazione e urgenza non risulta ancora né finanziata, né attivata dal Ministero per l'Università e per la Ricerca scientifica, cui appartiene la competenza in materia.

Comunque, per la resistente, l'art. 1 risulta rispettoso del principio costituzionale del pubblico concorso, condizionando l'accesso alla stabilizzazione, in conformità della normativa statale di cui alla legge n. 244 del 2007, o all'aver partecipato ad una procedura selettiva per l'accesso alla posizione a tempo determinato da stabilizzare ovvero, nel caso in cui non vi sia tale presupposto, alla sottoposizione, prima dell'accesso alla stabilizzazione, ad una procedura siffatta, ritenendosi pertanto infondata la censura relativa alla violazione dell'art. 97, nonché degli artt. 3 e 51 Cost.

A supporto di tale conclusione, la Regione offre un'articolata ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia di stabilizzazione del personale, nell'ambito della quale viene messo in luce il rilievo che questa Corte ha attribuito, nel giudizio relativo alle norme regionali disciplinanti tali procedure, al «possesso di una precedente esperienza nell'ambito dell'Amministrazione, ove questo si configuri ragionevolmente quale requisito professionale» (sentenza n. 1 del 1999), al «vasto ambito di discrezionalità che spetta al legislatore, sia statale che regionale, nelle scelte relative alla creazione e alla organizzazione dei pubblici uffici» (sentenza n. 141 del 1999) e alla necessità di «consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nell'ambito dell'Amministrazione» (sentenza n. 34 del 2004).

2.2. — Con riferimento ai profili di censura relativi all'art. 3, la Regione rileva che la disposizione impugnata è ispirata a finalità di semplificazione amministrativa, richiamando, sul punto, il disposto della precedente legge della Regione Puglia 28 maggio 2004, n. 8, che, all'art. 5, aveva già escluso dall'autorizzazione gli studi medici esercenti attività professionale, ad eccezione dei soli studi esercenti attività specialistica ambulatoriale chirurgica (per le prestazioni comprese tra quelle individuate con apposito provvedimento di giunta regionale) e specialistica ambulatoriale odontoiatrica (anche in tal caso per prestazioni comprese tra quelle individuate con apposito provvedimento della giunta regionale).

La difesa regionale rileva che la disposizione impugnata risulta solo parzialmente innovativa rispetto al regime previgente, giacché ha inteso semplificare l'avvio dell'esercizio dell'attività professionale medica o odontoiatrica limitatamente alle forme organizzative più semplici e sempre che le strutture non intendano domandare l'accreditamento istituzionale con il servizio sanitario nazionale, né aspirare ad accordi contrattuali con lo stesso per disimpegnare il pubblico servizio.

La Regione Puglia, inoltre, non condivide il richiamo agli artt. 3 e 41 Cost. operato dalla difesa erariale, sostenendo, con riferimento al primo parametro, che non sussiste violazione del principio di eguaglianza; e, relativamente al secondo, che il disposto dell'art. 41 non può essere *sic et simpliciter* esteso all'attività professionale (salvo che, per l'appunto, non sia esercitata in forma di impresa), giacché per la stessa, a prescindere dagli eventuali controlli e dalle eventuali limitazioni amministrative, valgono le attribuzioni proprie degli ordini professionali ed i codici deontologici delle professioni.

La resistente sottolinea, infine, l'inconferenza del richiamo all'art. 117, terzo comma, Cost., giacché la normativa statale richiamata dal ricorrente (e cioè l'art. 8, comma 4, e l'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992) fissa la «competenza delle regioni in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie private» (art. 8, comma 4) e limita la necessità di autorizzazione all'esercizio di attività sanitarie (professionali) ai soli casi in cui presso gli studi professionali siano erogate «prestazioni di chirurgia ambulatoriale, ovvero procedure diagnostiche terapeutiche di particolare complessità o che comportino un rischio per la sicurezza del paziente, nonché per le strutture esclusivamente dedicate ad attività diagnostiche».

2.3. — Con riferimento, poi, alla lamentata illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Puglia, la Regione, richiamando la sentenza n. 45 del 2008 della Corte costituzionale, afferma che la regolamentazione oggetto di tale previsione è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra, pertanto, nella competenza residuale delle medesime Regioni, di cui all'art. 117, comma quarto, Cost.



La stessa Regione sottolinea, inoltre, che nei confronti del personale medico cui si applica l'art. 4 non è prevista alcuna forma di stabilizzazione, atteso che i soggetti interessati sono già in servizio a tempo indeterminato, e che la disciplina impugnata ha esclusivamente la finalità di garantire la massima efficienza alle funzioni strategiche delle ASL, senza che ciò comporti alcuna variazione numerica e di costo della dotazione organica.

La difesa regionale, a tale fine, cita l'art. 1 della legge 29 dicembre 2000, n. 401 (Norme sull'organizzazione e sul personale del settore sanitario), che ha previsto, per i dirigenti medici, l'inquadramento nella disciplina nella quale gli stessi esercitano le funzioni, anche se diverse da quelle per le quali sono stati assunti.

Infine, la resistente Regione rileva l'inconferenza del richiamo al principio di eguaglianza rispetto sia agli altri medici della stessa Puglia ai quali non si applica il disposto della disposizione denunciata, sia a quelli delle altre Regioni italiane, così come relativamente alla posizione dei cittadini pugliesi — i quali secondo la difesa erariale non avrebbero la sicurezza di poter essere curati da medici specializzati nella disciplina richiesta al pari degli altri cittadini italiani — dal momento che i medici delle Direzioni sanitarie non prestano assistenza diretta nei confronti dei cittadini, ma piuttosto esercitano la funzione di management sanitario, e cioè di responsabilità dell'organizzazione sanitaria nel suo complesso.

2.4. — Relativamente, poi, ai profili di censura aventi ad oggetto l'art. 13 della citata legge, la Regione Puglia, ritenendoli infondati, sostiene che la norma in questione non ha inteso prevedere alcuna forma di ineleggibilità o incompatibilità rispetto alla posizione di parlamentare nazionale o all'assunzione di cariche elettive presso enti territoriali, affermando che la stessa si è limitata a stabilire un requisito negativo di accesso a componente delle Commissioni per l'accertamento dell'invalidità civile, cecità civile, sordomutismo e della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), ovvero per la nomina a segretario delle stesse.

Secondo la difesa regionale, tale disposizione è espressione della propria potestà normativa esclusiva, costituendo tipica manifestazione in quanto riguardante la disciplina della composizione di strutture amministrative dipendenti dalla medesima Regione Puglia. Quest'ultima ritiene, infine, inconferente il riferimento all'art. 117, comma secondo, lettera *m*), Cost., sostenendo nel merito che la disposizione impugnata non incide in alcun modo sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i «diritti civili e sociali».

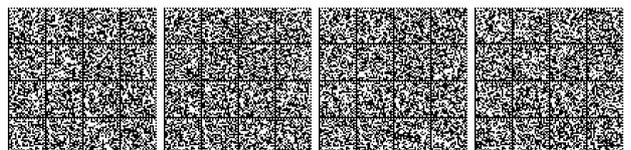
2.5. — Quanto alle censure relative all'art. 18 della legge regionale n. 45 del 2008, la Regione contesta la fondatezza dei profili di illegittimità rilevati dal ricorrente, sostenendo che il personale interessato da tale previsione risulta comunque fornito del titolo di laurea magistrale e che lo stesso, ai sensi dell'art. 24 della legge regionale 12 gennaio 2005, n. 1 (come sostituito dall'art. 23 della legge regionale n. 10 del 2007), è già stato equiparato alla figura professionale di «collaboratore professionale esperto», non ricorrendo pertanto una deroga alla regola del pubblico concorso.

Secondo la Regione resistente, infatti, la disposizione impugnata determina una forma di riqualificazione normativa dell'intera posizione di lavoro denominata «educatore professionale», che è altresì confermata nella sua legittimità dalla circostanza che, con la stessa, la Regione ha inteso conformarsi ad un parere del Consiglio Superiore della Sanità ed alla decisione del Consiglio di Stato 13 luglio 1994, n. 763.

3. — Con successiva memoria, il Presidente del Consiglio dei ministri ha precisato i profili di illegittimità oggetto del ricorso e ha preso posizione in relazione alle argomentazioni sviluppate dalla Regione Puglia nel proprio atto di costituzione in giudizio.

3.1. — Con particolare riferimento alla prima censura, la difesa erariale contesta la ricostruzione della Regione — secondo cui l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 45 del 2008 non riguarderebbe l'accesso al processo di stabilizzazione del personale medico dirigenziale, quanto, invece, l'assunzione a tempo indeterminato del personale medico non dirigente — ritenendo invece che la normativa censurata abbia invero ad oggetto proprio la posizione dei dirigenti. Tale ultimo assunto si fonda sia sulla considerazione che la disposizione impugnata è stata collocata dal legislatore regionale «alla fine del quarto periodo del comma 40 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40», relativo alla stabilizzazione del personale del ruolo della dirigenza, sia sul richiamo espresso, previsto dalla norma regionale impugnata, al d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483, recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del servizio sanitario nazionale, anziché al d.P.R. 27 marzo 2001, n. 220 (Regolamento recante la disciplina concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale).

Il ricorrente sostiene, altresì, che — pur se si volesse accogliere la ricostruzione della Regione — l'art. 1 della legge regionale n. 45 del 2008 risulterebbe parimenti illegittimo per contrasto con l'art. 3, comma 94, della legge n. 244 del 2007 che ha, in ogni caso, subordinato la stabilizzazione del personale non dirigenziale all'espletamento di prove selettive, attraverso il riferimento agli artt. 519 e 558 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)». Tali articoli richiedono, infatti, per i



titolari di contratti a tempo determinato, il possesso del requisito dell'assunzione mediante procedure selettive di natura concorsuale, in quanto prevedono che «alle iniziative di stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato mediante procedure diverse (in assenza del concorso) si provvede previo espletamento di prove selettive». Parimenti gli artt. 529 e 560 della medesima legge prevedono, per l'assunzione a tempo indeterminato del personale utilizzato con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, lo svolgimento, in ogni caso, di prove di natura concorsuale con riserva del 60 per cento del totale dei posti programmati.

Sul punto, l'Avvocatura dello Stato, ribadisce che la disposizione regionale impugnata costituisce una deroga tout court alla procedura concorsuale.

Il ricorrente chiarisce, infatti, che mentre il previgente art. 1, comma 40, della legge della Regione Puglia n. 40 del 2007, subordinava, in generale, la stabilizzazione del personale dirigenziale al superamento di «apposita pubblica selezione di natura concorsuale [...] con le procedure ed i criteri previsti dal d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483» ed al possesso di almeno uno dei prescritti requisiti, la novella inserita dall'art. 1 della legge regionale n. 45 del 2008 — oggetto dell'attuale giudizio di legittimità costituzionale — dispone invece testualmente che «il personale medico, in servizio presso le unità operative di medicina e chirurgia d'accettazione e d'urgenza delle aziende sanitarie, assunto a tempo determinato, in deroga a quanto previsto dal d.P.R. n. 483/1997, accede al processo di stabilizzazione qualora in possesso di uno dei requisiti sopra indicati».

Il Governo ritiene privo di riscontro normativo e contrario al dato testuale l'argomento della Regione Puglia secondo cui la disposizione impugnata, anziché derogare alla procedura concorsuale, derogherebbe esclusivamente al possesso del requisito della specializzazione in medicina e chirurgia d'accettazione e d'urgenza, atteso che, se l'intenzione del legislatore regionale fosse stata quella prospettata dalla Regione Puglia, lo stesso, nella formulazione della norma oggetto del presente giudizio, avrebbe dovuto operare un riferimento esplicito alla procedura selettiva, presente, invece, solo nella ricordata precedente parte del comma 40 dell'art. 3 della legge della Regione Puglia n. 40 del 2007.

Quindi, il ricorrente ritiene errata la ricostruzione operata dalla Regione relativamente alla giurisprudenza costituzionale in materia di lesione del principio del concorso per l'accesso ai pubblici uffici, rilevando come, invece, la deroga alla procedura concorsuale possa essere giustificata esclusivamente da straordinarie ragioni di interesse pubblico, ivi compresa la necessità, per l'amministrazione, di avvalersi di esperienze professionali caratterizzate da specificità assoluta, acquisite dal personale destinatario della stabilizzazione e, come tali, non reperibili attraverso procedure concorsuali aperte a soggetti esterni (sentenze n. 81 del 2006 e n. 159 del 2005, ordinanza n. 517 del 2002), con presupposti cioè che, secondo l'Avvocatura dello Stato, non sono presenti nel caso di specie, palesandosi quindi ulteriormente l'illegittimità costituzionale della normativa sottoposta al vaglio della Corte.

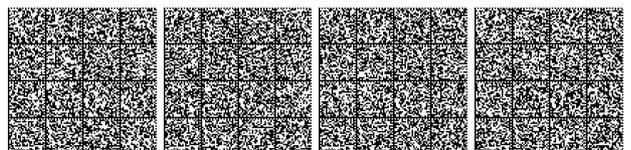
Con riferimento alle altre norme impugnate, la difesa erariale si limita a ribadire i rilievi di illegittimità costituzionale contenuti nel ricorso, contestando, a tale fine, le considerazioni difensive espresse dalla Regione Puglia nel proprio atto di costituzione.

4. — In prossimità dell'udienza la Regione Puglia ha depositato, fuori termine, una memoria.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale — in riferimento agli artt. 3, 41, 51, 65, 97, 117, commi primo, secondo, lettere *m*), *p*) e *s*), e terzo, della Costituzione — degli artt. 1, comma 1, 3, 4, 13 e 18 della legge della Regione Puglia 23 dicembre del 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria), in quanto tali norme eccederebbero le competenze regionali sotto vari profili.

1.1. — In particolare, con riferimento all'art. 1, comma 1, della legge regionale Puglia n. 45 del 2008, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che la disciplina censurata, disponendo la stabilizzazione di personale dirigenziale medico, assunto a tempo determinato, qualora in possesso di determinati requisiti, lederebbe l'art. 117, comma terzo, della Costituzione sotto un duplice profilo: sia, cioè, per contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica, dettati dall'art. 3, comma 94, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», che vieta l'applicabilità delle procedure di stabilizzazione al personale dirigenziale; sia per contrasto con il principio fondamentale in materia di tutela della salute, dettato dall'art. 15, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), che impone l'accesso alla dirigenza sanitaria mediante concorso pubblico per titoli ed esami.



Inoltre, la norma impugnata lederebbe gli artt. 3, 51 e 97 Cost., cioè i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, introducendo una deroga ingiustificata alla regola del concorso pubblico.

1.2. — Anche l'art. 4 della citata legge regionale — prevedendo l'inquadramento a domanda nelle direzioni sanitarie di dirigenti medici che svolgono attività di staff presso direzioni generali, senza l'espletamento di un pubblico concorso e senza, quindi, alcuna possibilità di oggettiva verifica circa la necessità che vi sia corrispondenza (ovvero equipollenza o affinità) tra le specializzazioni acquisite dai medici e quelle richieste per operare nelle direzioni sanitarie — violerebbe, sempre secondo il ricorrente, l'art. 117, comma terzo, Cost., in quanto in contrasto anch'esso con l'art. 15, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, come specificato dall'articolo 24 del d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale), e dall'art. 13 del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL), quadriennio 1998-2001, per la dirigenza medica e veterinaria 8 giugno 2000, secondo i quali l'inquadramento del dirigente medico nelle direzioni sanitarie ha come presupposto imprescindibile, oltre alla laurea in medicina e chirurgia, la specializzazione nella disciplina di riferimento.

La norma regionale impugnata sarebbe, altresì, lesiva degli artt. 3 e 97 Cost. per violazione, rispettivamente, dei principi di eguaglianza e di buona amministrazione; nonché dell'art. 117, comma secondo, lettera *m*), Cost., in relazione alla competenza esclusiva dello Stato nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

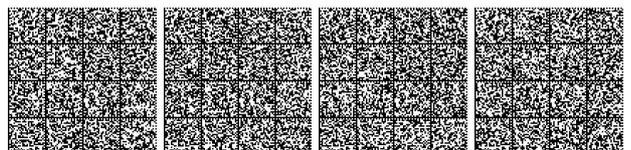
Quanto, poi, all'art. 18 della legge in esame — che stabilisce l'inquadramento nella dirigenza sanitaria non medica (di cui all'allegato 2 del decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n. 761, recante norme sullo «Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali», e alla sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, del 13 luglio 1994, n. 763) del personale laureato non medico, in servizio presso le aziende sanitarie locali (ASL) della Regione Puglia con la qualifica di educatore professionale, al quale è stato riconosciuto il possesso del titolo di laurea magistrale — lo stesso, secondo il ricorrente, violerebbe l'art. 117, comma terzo, Cost.. Sarebbe, infatti, in contrasto con il principio fondamentale desumibile dall'art. 6 della legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica), che — nello stabilire la procedura per l'accesso alla dirigenza per i citati profili professionali — prevede la procedura concorsuale alla quale si accede con requisiti analoghi a quelli richiesti «per l'accesso alla dirigenza del Servizio sanitario regionale». Vi sarebbe, altresì, lesione degli artt. 3, 51 e 97 Cost., per violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e del principio del pubblico concorso.

Il ricorrente censura anche l'art. 3 della citata legge regionale, poiché violerebbe l'art. 117, comma terzo, Cost., in quanto in contrasto con i principi fondamentali desumibili dagli artt. 8, comma 4, e 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo i quali «gli studi medici e odontoiatrici ove attrezzati per erogare prestazioni di chirurgia ambulatoriale, ovvero procedure diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità o che comportino un rischio per la sicurezza del paziente» devono essere autorizzati previa verifica del possesso dei requisiti fissati con il d.P.R. 14 gennaio 1997 (Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private), adottato ai sensi del citato art. 8, comma 4.

La disposizione regionale censurata contrasterebbe, inoltre, con gli artt. 3 e 41 Cost.

Infine, con riferimento all'art. 13 della legge regionale n. 45 del 2008, il ricorrente lamenta che lo stesso — nella parte in cui stabilisce l'incompatibilità a far parte «a qualsiasi titolo, ivi compresi i segretari, delle commissioni per l'accertamento della invalidità civile, cecità civile, sordomutismo e della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate)», di coloro che «detengano cariche elettive politiche o si candidino per conseguirle» — violerebbe l'art. 65 Cost., in relazione alla competenza esclusiva dello Stato in materia di incompatibilità ed ineleggibilità dei parlamentari nazionali; l'art. 117, comma secondo, lettera *p*), Cost., relativamente alla competenza esclusiva dello Stato nella materia di «organi di governo» di Comuni, Province e Città metropolitane; ed, infine, anche l'art. 117, comma secondo, lettera *m*), Cost., in riferimento alla competenza esclusiva dello Stato nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Il ricorrente sottolinea, in particolare, l'illegittimità della previsione nella parte in cui, con l'utilizzo dell'espressione onnicomprensiva «cariche elettive politiche», include fra i propri destinatari i parlamentari nazionali ed estende il divieto a tutte le cariche elettive degli enti locali territoriali.



2. — Prima di affrontare il merito delle questioni, occorre esaminare un profilo preliminare, riferibile all'intero ricorso: le censure riguardanti la violazione dei commi primo e secondo, lettera *s*), dell'art. 117 Cost. sono presenti solo nel dispositivo del ricorso, mentre è omesso qualsiasi accenno alle stesse sia nella parte motiva del medesimo ricorso, sia nell'allegata Relazione del Ministro per i rapporti con le Regioni. Pertanto, secondo la giurisprudenza di questa Corte, tali censure sono inammissibili.

3. — In ragione della omogeneità e della reciproca connessione, sembra opportuno, primariamente, trattare le questioni relative agli artt. 1, comma 1, e 18 della legge della Regione Puglia n. 45 del 2008, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost., nonché quella relativa all'art. 4 della medesima legge in riferimento ai soli artt. 3 e 97 Cost.

3.1. — Le questioni, con riferimento alla violazione degli artt. 97 e 117 Cost., sono fondate. Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

Tutte e tre le disposizioni legislative censurate prevedono ipotesi di accesso alla dirigenza sanitaria medica (art. 1, comma 1, e art. 4) e non medica (art. 18) che, in assenza di peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico, derogano significativamente al criterio del concorso pubblico, richiesto sia, in via generale, dall'art. 97 Cost., sia da specifiche disposizioni legislative statali che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, costituiscono principi fondamentali in materia di tutela della salute.

Al riguardo, è opportuno sottolineare che questa Corte, ancora di recente (sentenza n. 293 del 2009), ha escluso la legittimità di arbitrarie restrizioni alla partecipazione alle procedure selettive, chiarendo che «al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni. Il concorso è necessario anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio (ciò che comunque costituisce una «forma di reclutamento» — sentenza n. 1 del 1999), e in quelli, che più direttamente interessano le fattispecie in esame, di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati ab origine mediante concorso, in rapporti di ruolo (sentenza n. 205 del 2004). Sotto quest'ultimo profilo, infine, questa Corte ha precisato i limiti entro i quali può consentirsi al legislatore di disporre procedure di stabilizzazione di personale precario che derogano al principio del concorso. Secondo l'orientamento progressivamente consolidatosi nella giurisprudenza costituzionale, infatti, «l'area delle eccezioni» al concorso deve essere «delimitata in modo rigoroso» (sentenza n. 363 del 2006). Le deroghe sono pertanto legittime solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» idonee a giustificarle (sentenza n. 81 del 2006). Non è in particolare sufficiente, a tal fine, la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione (sentenza n. 205 del 2006), né basta la «personale aspettativa degli aspiranti» ad una misura di stabilizzazione (sentenza n. 81 del 2006). Occorrono invece particolari ragioni giustificatrici, ricollegabili alla peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere, in particolare relativamente all'esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione e non acquisibili all'esterno, le quali facciano ritenere che la deroga al principio del concorso pubblico sia essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione».

Anche relativamente alle ipotesi che determinano in pratica un automatico e generalizzato slittamento di soggetti specificamente individuati verso la qualifica superiore, questa Corte ha più volte stabilito che esse si pongono in evidente contrasto «con il principio costituzionale del pubblico concorso e con la consolidata giurisprudenza di questa Corte in materia (sentenze n. 465 e n. 159 del 2005)».

La natura comparativa e aperta della procedura è, pertanto, elemento essenziale del concorso pubblico. Procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno, violano il «carattere pubblico» del concorso (sentenza n. 34 del 2004) e, conseguentemente, i principi di imparzialità e buon andamento, che esso assicura. Un'eventuale deroga a tale principio è ammessa, secondo la giurisprudenza costituzionale, solo ove essa stessa sia strettamente funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione (sentenze n. 9 del 2010 e n. 293 del 2009).

3.2. — Gli artt. 1, comma 1, 4 e 18 della legge regionale in esame, non rispettando precisi principi fondamentali, violano anche l'art. 117, comma terzo, Cost., che fissa i limiti della competenza legislativa regionale in materia di tutela della salute.

Per quanto riguarda l'art. 1, comma 1, innanzitutto, è erroneo il rilievo difensivo della parte resistente volto a ricondurre la disciplina in oggetto alla materia residuale di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., ed in particolare alla «organizzazione amministrativa regionale». L'impugnata disposizione, difatti, «afferendo alla delimitazione temporale dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni sanitarie, strumentale alla prestazione del servizio, è, invece, espressione della potestà legislativa regionale nella materia concorrente della «tutela della salute» di cui



all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, come già riconosciuto da questa Corte (così, infatti, sentenza n. 422 del 2006)». In questo ambito, secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, «il legislatore regionale è tenuto a rispettare i principi fondamentali sanciti a livello statale» (sentenze n. 295 del 2009 e n. 105 del 2007).

Il legislatore regionale pugliese, nel caso di specie, ha disatteso — stante il disposto della norma censurata — quanto previsto dal comma 7 dell'art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992, che, al primo periodo, impone, in base a quanto prescrive il decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483, che l'accesso alla dirigenza sanitaria avvenga mediante concorso pubblico per titoli ed esami.

Appare evidente il contrasto tra quanto stabilito dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 45 del 2008, che prevede, per la sola Regione Puglia, un'eccezione alla regola generale, e il suddetto principio fondamentale sancito dal legislatore statale. Contrasto reso evidente dalla considerazione — come sottolineato anche dal ricorrente — che la disposizione legislativa oggetto di censura elude il necessario filtro del concorso pubblico (senza che tale eccezione venga ad essere giustificata da interessi pubblici ulteriori, né da particolari situazioni di emergenza), prevedendo espressamente che la stabilizzazione di personale «assunto a tempo determinato» avvenga «in deroga a quanto previsto dal d.P.R. n. 483/1997».

Né ha pregio l'argomentazione difensiva della Regione che afferma che la deroga al contenuto del d.P.R. n. 483 del 1997 si riferirebbe esclusivamente al requisito del titolo di specializzazione e non alle procedure concorsuali e che il «processo di stabilizzazione» non riguarderebbe la dirigenza sanitaria. Contraddice la prima argomentazione la collocazione della disposizione legislativa regionale, dato che essa è espressamente inserita dopo il quarto periodo del comma 40 dell'art. 3 della precedente legge regionale 31 dicembre 2007, n. 40, vale a dire dopo la disposizione (contenuta nel terzo periodo) in cui si prevede il «previo superamento di apposita pubblica selezione di natura concorsuale». Ne deriva che la «deroga a quanto previsto dal d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483» che tale modifica normativa prevede, deve intendersi proprio riferita alle procedure concorsuali le quali costituiscono, oltretutto, lo specifico oggetto di tale decreto presidenziale (che appunto reca «la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del servizio sanitario nazionale»). Ma il riferimento a tale ben determinata normativa vale a dimostrare l'erroneità anche della seconda argomentazione difensiva, posto che, se la stabilizzazione avesse riguardato l'accesso ad un'area non dirigenziale, il riferimento non avrebbe riguardato il d.P.R. n. 483 del 1997, ma il d.P.R. 27 marzo 2001, n. 220, quello cioè che contiene il «Regolamento recante la disciplina concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale». Vi è poi da tenere presente che tutta la restante parte del citato comma 40 dell'art. 3 della legge regionale n. 40 del 2007, al cui interno è stata inserita la disposizione censurata, disciplina la «stabilizzazione del personale del ruolo della dirigenza».

3.3. — Quanto appena detto relativamente alla fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della medesima legge della Regione Puglia vale anche per la questione di legittimità dell'art. 4 della legge regionale n. 45 del 2008.

Infatti, anche tale disposizione regionale — prevedendo l'inquadramento, a domanda, dei dirigenti medici in servizio a tempo indeterminato nelle direzioni sanitarie — contravviene alla regola generale desumibile dall'art. 15, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, come integrato dall'art. 24 del d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale). La suddetta normativa, cui fa riferimento anche l'art. 13 del Contratto collettivo nazionale di lavoro, relativo al quadriennio 1998-2001, per la dirigenza medica e veterinaria 8 giugno 2000, stabilisce che l'inquadramento del dirigente medico nelle direzioni sanitarie ha come presupposto imprescindibile l'espletamento di procedure concorsuali e selettive, alle quali si può accedere solo se in possesso, oltre che del titolo di laurea in medicina e chirurgia, anche di specializzazione nella disciplina oggetto del concorso.

3.4. — Sulla base delle precedenti considerazioni, è da accogliere anche l'analogha censura mossa dal ricorrente all'art. 18 della medesima legge regionale della Puglia, sempre per violazione del principio fondamentale dell'accesso alla dirigenza sanitaria — in questo caso non medica — senza la previsione di pubblico concorso.

L'art. 18 della legge regionale in esame, difatti, — stabilendo «l'inquadramento nella dirigenza sanitaria non medica (di cui all'allegato 2 del decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n. 761, recante norme sullo «Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali», e alla sentenza del Consiglio di Stato sez. V del 13 luglio 1994, n. 763) del personale laureato non medico, in servizio presso le aziende sanitarie locali (ASL) della regione Puglia con la qualifica di educatore professionale e al quale è stato riconosciuto il possesso del titolo di laurea magistrale» — si pone in contrasto con il principio fondamentale contenuto nel primo periodo dell'art. 6 della legge



10 agosto 2000, n. 251, che, nello stabilire la procedura per l'accesso alla dirigenza per i citati profili professionali, prevede la procedura concorsuale «alla quale si accede con requisiti analoghi a quelli richiesti per l'accesso alla dirigenza del Servizio sanitario regionale», cioè «[...] mediante concorso pubblico per titoli ed esami, disciplinato ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 ivi compresa la possibilità di accesso con una specializzazione in disciplina affine».

Pertanto, anche la norma regionale in esame, per considerazioni identiche alle precedenti sopra esposte — relative agli artt. 1, comma 1, e 4 della stessa legge regionale — va dichiarata costituzionalmente illegittima per la violazione degli artt. 97 e 117, comma terzo, Cost.

4. — Il ricorrente deduce, altresì, in riferimento all'art. 117, comma terzo, e agli artt. 3 e 41 Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della citata legge, a norma del quale è escluso il regime dell'autorizzazione per gli studi medici privati o studi odontoiatrici privati, organizzati in forma singola e associata, non aperti al pubblico, in difformità al principio fondamentale in materia della salute previsto dagli artt. 8, comma 4, e 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, che tale autorizzazione prevedono al fine di verificare, preventivamente, il possesso dei requisiti fissati con il d.P.R. 14 gennaio 1997.

Il primo motivo di censura è fondato.

Innanzitutto, è da disattendere il rilievo difensivo della parte resistente volto a giustificare tale deroga sulla base della considerazione che la disposizione censurata sarebbe ispirata a finalità di semplificazione amministrativa, tese a rimuovere «non sempre necessarie autorizzazioni allo svolgimento di attività (in specie professionali) private», e che la stessa sia da considerarsi solo parzialmente innovativa rispetto al previgente sistema legislativo regionale in tema, poiché avrebbe esteso ad alcuni altri casi di attività professionale medica quanto già previsto dall'art. 5 della legge regionale della Puglia 28 maggio 2004, n. 8 (Disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), adottato ai sensi del citato art. 8, comma 4.

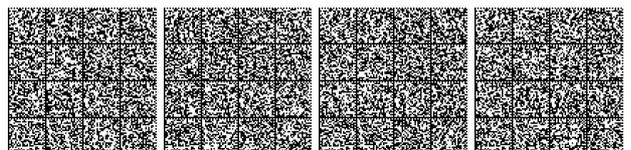
Infatti, se è condivisibile che la competenza regionale in tema di autorizzazione e vigilanza delle istituzioni sanitarie private vada inquadrata nella potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute (*ex* art. 117, comma terzo, Cost.), resta, comunque, — come già sottolineato — precluso alle Regioni di derogare a norme statali che fissano principi fondamentali.

Nel caso di specie, il denunciato art. 3, non prevedendo l'autorizzazione all'esercizio di attività sanitarie per gli studi medici e odontoiatrici, finisce con il disattendere il principio fondamentale dettato dagli artt. 8, comma 4, e 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 (norme di principio) che stabilisce la necessità di tale autorizzazione «per assicurare livelli essenziali di sicurezza e di qualità delle prestazioni, in ambiti nei quali il possesso della dotazione strumentale e la sua corretta gestione e manutenzione assume preminente interesse per assicurare l'idoneità e la sicurezza delle cure». La circostanza che queste strutture non abbiano l'accreditamento presso il servizio sanitario nazionale non incide sul tipo di prestazioni che esse vengono ad erogare.

La questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 3 della legge regionale Puglia n. 45 del 2008, per le motivazioni sopra esposte, è, dunque, fondata, restando assorbite le censure relative alla violazione degli artt. 3 e 41 Cost.

5. — In relazione, infine, all'art. 13 della legge regionale n. 45 del 2008, va rilevato che, successivamente alla proposizione del ricorso, è entrato in vigore l'art. 39 della legge della Regione Puglia 30 aprile 2009, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2009 e bilancio pluriennale 2009-2011 della Regione Puglia), che ha integralmente modificato il testo della norma impugnata. Per effetto di tale modifica, si sono determinate la completa eliminazione della disposizione impugnata e la preclusione di qualunque sua futura applicazione.

Avendo la disposizione modificativa contenuto completamente innovativo rispetto alla previgente disciplina, non è possibile trasferire sulla nuova disposizione l'originaria questione di legittimità costituzionale. Considerato, inoltre, che la difesa della Regione Puglia, in sede di discussione, ha richiesto la declaratoria di cessazione della materia del contendere e che la norma impugnata non risulta aver avuto applicazione, medio tempore, (sentenza n. 289 del 2007), può, pertanto, ritenersi venuta meno ogni ragione della controversia e deve essere dichiarata al riguardo la cessazione della materia del contendere.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, 3, 4 e 18 della legge della Regione Puglia 23 dicembre del 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria);*

*Dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della stessa legge regionale n. 45 del 2008, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 65 e 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione, con il ricorso in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 aprile 2010.

*Il Presidente:* AMIRANTE

*Il redattore:* NAPOLITANO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 aprile 2010.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

10C0376

N. 151

*Sentenza 26 - 29 aprile 2010*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Valle d'Aosta - Disciplina delle assenze per malattia - Controlli sullo stato di malattia, definizione delle fasce orarie di reperibilità, determinazione del trattamento economico durante il periodo di assenza - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile» - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.**

- Legge della Regione Valle d'Aosta 2 febbraio 2009, n. 5, art. 2, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l) (artt. 3, 97 e 117, terzo comma); d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 71.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Valle d'Aosta - Esonero dal servizio - Possibilità di chiedere l'esonero solo nel corso del triennio antecedente la data di maturazione dell'anzianità contributiva massima di 40 anni - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile» - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.**

- Legge della Regione Valle d'Aosta 2 febbraio 2009, n. 5, art. 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l) (artt. 3, 97 e 117, terzo comma); d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 72.

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. 2, commi 1, 2 e 3, e 3, della legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 2 febbraio 2009, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di pubblico impiego regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10-16 aprile 2009, depositato in cancelleria il 17 aprile 2009 ed iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2009.

Visto l'atto di costituzione della Regione Valle d'Aosta;

Udito nell'udienza pubblica del 10 marzo 2010 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

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

*Ritenuto in fatto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, commi secondo e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1, 2 e 3, e 3 della legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 2 febbraio 2009, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di pubblico impiego regionale).

1.1. — Circa l'art. 2 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2009, il ricorrente deduce che il comma 1 di tale norma prevede l'obbligo del controllo in ordine alla sussistenza della malattia dei dipendenti regionali nel solo caso in cui l'assenza sia continuativa per almeno dieci giorni, in tal modo escludendo l'obbligatorietà del controllo nei casi di assenza per periodi più brevi, come previsto dall'art. 71, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Il comma 2 dello stesso art. 2 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2009 stabilisce, poi, che le fasce orarie entro le quali devono essere effettuate le visite mediche di controllo da parte degli enti interessati vanno dalle 9,00 alle 13,00 e dalle 17,00 alle 20,00 di tutti i giorni compresi i non lavorativi e festivi, così disponendo in difformità dall'art. 71, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, che le fissa dalle ore 8,00 alle ore 13,00 e dalle ore 14,00 alle ore 20,00.

Infine, il comma 3 dell'art. 2 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2009 rimette al contratto collettivo regionale di lavoro la determinazione dell'ammontare della riduzione del trattamento economico da effettuarsi nei primi cinque giorni di assenza per malattia, quale che sia la durata del periodo di assenza, mentre il comma 1 dell'art. 71 del decreto-legge n. 112 del 2008 stabilisce esso stesso l'entità della decurtazione dello stipendio ed il periodo in cui essa si applica; precisamente, la norma statale dispone che nei primi dieci giorni di assenza venga corrisposto il trattamento economico fondamentale con esclusione di ogni indennità o emolumento, comunque denominati, aventi carattere fisso e continuativo, nonché di ogni altro trattamento accessorio; ed inoltre che la trattenuta operi anche per assenze di un solo giorno e per tutti i primi dieci giorni se l'assenza si protrae per più di dieci giorni.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la normativa regionale ora riportata contrasta con il sistema di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni e, in particolare, con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Infatti, la regolamentazione della malattia e del relativo trattamento economico attiene alla disciplina del rapporto di lavoro tra il dipendente pubblico e l'amministrazione di appartenenza, cioè di un rapporto contrattuale e pertanto rientra nella materia dell'ordinamento civile.

Il ricorrente richiama, quindi, la sentenza di questa Corte n. 95 del 2007, secondo la quale, poiché il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali, "privatizzato" ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è conseguentemente soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti, la legge statale, in tutti i casi in cui interviene a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, costituisce un limite alla competenza residuale regionale in materia di organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali.

Inoltre, la difesa erariale afferma che, trattandosi di un aspetto fondamentale per il regolare svolgimento del rapporto di lavoro, esso non può essere rimesso alle specifiche discipline delle Regioni, poiché si finirebbe con l'in-



trovare inevitabili differenziazioni tra i lavoratori pubblici, se non vere e proprie disparità di trattamento in contrasto con l'art. 3 Cost., mentre esigenze di unitarietà di disciplina imporrebbero una identica regolamentazione sull'intero territorio nazionale.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2009, ponendosi in contrasto con quanto stabilito dall'art. 71 del d.l. n. 112 del 2008, viola anche l'art. 117, terzo comma, della Cost., poiché il predetto art. 71 è espressione della competenza del legislatore statale di stabilire i principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Infatti, da un lato, il d.l. n. 112 del 2008 detta misure necessarie ed urgenti per l'unitarietà dell'intero sistema nazionale finanziario e tributario, ai fini di un efficiente reperimento delle risorse in connessione alla ripartizione delle competenze fondate tra i diversi livelli territoriali di governo; dall'altro, l'art. 71, comma 1, nel disciplinare il trattamento economico spettante nel caso di assenza per malattia, prevede espressamente che «I risparmi derivanti dall'applicazione del presente comma costituiscono economie di bilancio per le amministrazioni dello Stato e concorrono per gli enti diversi dalle amministrazioni statali al miglioramento dei saldi di bilancio».

Inoltre, a norma dello stesso art. 71 del d.l. n. 112 del 2008, la disciplina da esso dettata si applica ai dipendenti di tutte le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, tra le quali sono comprese anche le Regioni.

Il ricorrente precisa che, in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), la previsione della competenza legislativa concorrente in materia di «coordinamento e della finanza pubblica e del sistema tributario» si estende alla Regione Valle d'Aosta, costituendo una forma di autonomia più ampia rispetto a quella assicurata dallo statuto speciale, il quale prevede una mera competenza integrativa-attuativa in materia di «finanze regionali e comunali» [art. 3, lettera f), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta)].

Ciò determina la possibilità, per il legislatore statale, di dettare principi fondamentali in tale materia e pertanto i primi tre commi dell'art. 71 del d.l. n. 112 del 2008, essendo espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, sono applicabili anche alle autonomie speciali. Infatti le disposizioni di cui all'art. 71, e in particolare quelle di cui al comma 1, rappresentano l'espressione di un principio tendenziale di risparmio di spesa e, in ogni caso, di un obiettivo di carattere generale che, lasciando libere le Regioni circa la destinazione del risparmio realizzato, pone loro, anche in ragione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, il vincolo del miglioramento dei saldi di bilancio.

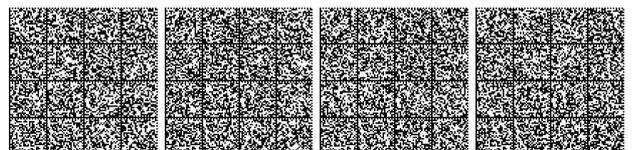
Di qui, secondo il ricorrente, il travalicamento delle proprie competenze legislative da parte della Regione Valle d'Aosta che, attraverso l'art. 2, commi 1, 2 e 3 della legge regionale n. 5 del 2009, ha disciplinato in modo difforme la materia dell'assenza per malattia dei dipendenti regionali. In particolare, rimettendo interamente al contratto collettivo regionale di lavoro l'ammontare della riduzione del trattamento economico, oltretutto riferita ai soli primi cinque giorni di assenza per malattia, quale che sia la durata del periodo di assenza, la normativa regionale rischia di vanificare del tutto, o almeno di attenuare fortemente, il conseguimento dell'obiettivo generale di risparmio fissato a livello statale.

1.2 — Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2009, il quale stabilisce che il personale in servizio presso la Regione possa chiedere di essere esonerato dal servizio (con diritto a percepire un trattamento economico temporaneo pari al cinquanta per cento di quello in godimento) nel corso del triennio antecedente la data di maturazione dell'anzianità contributiva massima di 40 anni, mentre la normativa statale (art. 72 del d.l. n. 112 del 2008) prevede per i dipendenti pubblici la medesima facoltà, ma esercitabile nel quinquennio antecedente la data di maturazione dell'anzianità contributiva massima.

Ad avviso del ricorrente, l'art. 3 della legge regionale n. 5 del 2009, disciplinando un profilo del rapporto di lavoro tra la Regione ed i propri dipendenti, invaderebbe la competenza legislativa statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., per i medesimi motivi esposti a proposito dell'art. 2 della stessa legge regionale.

Sussisterebbe, inoltre, violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Infatti l'esonero dalla prestazione lavorativa previsto dall'art. 72 del d.l. n. 112 del 2008 costituisce fonte di un risparmio di spesa per l'amministrazione, la quale corrisponde al dipendente che abbia esercitato tale facoltà il solo cinquanta per cento del trattamento retributivo. Esso, dunque, rappresenta esplicitazione della potestà normativa statale di dettare principi generali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (potestà normativa che, come già rilevato, deve considerarsi estesa anche alla Regione Valle d'Aosta in quanto più ampia rispetto alle previsioni statutarie).

L'aver limitato la facoltà di esonero al solo triennio precedente il raggiungimento dell'anzianità massima contributiva diminuisce, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, le potenzialità di tendenziale risparmio perseguite dalla normativa statale. Anche la disciplina dell'istituto dell'esonero costituirebbe espressione di indefettibili esigenze di



carattere unitario, in un settore particolarmente delicato qual è quello della spesa per il personale, in cui l'esigenza di porre dei limiti alla complessiva crescita della spesa è particolarmente avvertita. Di conseguenza, la relativa disciplina è costituita da disposizioni non derogabili da parte delle autonomie speciali che partecipano, al pari delle Regioni ordinarie, all'azione di risanamento della finanza pubblica, anche in conformità ai principi di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione.

2. — La Regione Valle d'Aosta si è costituita in giudizio ed ha chiesto che il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri sia respinto per inammissibilità e infondatezza dei rilievi in esso contenuti, riservandosi di svolgere ulteriori deduzioni.

3. — In prossimità dell'udienza di discussione la Regione ha depositato una memoria nella quale chiede che le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri siano rigettate «per cessata materia del contendere e per infondatezza».

In particolare, in riferimento alla questione relativa all'art. 2, comma 1, della legge reg. n. 5 del 2009, la Regione sostiene che dovrebbe essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, perché, nelle more del giudizio costituzionale, l'art. 72, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), ha abrogato l'art. 71, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 che dettava disposizioni sullo stesso aspetto. Ciò, ad avviso della difesa regionale, avrebbe determinato, da un lato, il venir meno del denunciato contrasto con la disciplina statale assunta dal ricorrente quale limite inderogabile per il legislatore regionale e, dall'altro, l'eliminazione della norma interposta assunta dal Presidente del Consiglio dei ministri come principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

In via subordinata, ove fosse ritenuto possibile sostituire il riferimento all'art. 71, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 con quello all'art. 55-*septies*, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001 introdotto dal d.lgs. n. 150 del 2009 e recante lo stesso precetto in precedenza contenuto nel citato art. 71, comma 3, la resistente afferma che la questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., sarebbe infondata, perché non sussisterebbe difformità tra la norma regionale impugnata e quella statale.

Infatti, entrambe sono dirette a render possibile lo svolgimento del controllo anche nel caso di assenza per malattia di un solo giorno, nella comune finalità di contrastare l'assenteismo nelle pubbliche amministrazioni.

Ad avviso della Regione Valle d'Aosta, la questione relativa all'art. 2, comma 1, legge reg. n. 5 del 2009 sarebbe infondata anche in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Infatti, la norma statale sui controlli sulle assenze per malattia dei dipendenti pubblici non può essere qualificata quale principio fondamentale in tema di coordinamento della finanza pubblica, non essendo diretta a realizzare lo scopo di contenimento della spesa per il personale, ma quello di scoraggiare condotte assenteistiche dei dipendenti, come espressamente dichiarato dall'art. 55-*septies*, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Anche rispetto alla questione avente ad oggetto l'art. 2, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2009 (che fissa le fasce orarie di reperibilità obbligatorie per i dipendenti regionali assenti per malattia) la resistente deduce che sia cessata la materia del contendere.

Infatti, l'art. 71, comma 3, secondo periodo, del d.l. n. 112 del 2008 (che stabiliva le fasce orarie di reperibilità) è stato abrogato dall'art. 17, comma 23, lettera *c*), del d.l. 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

Inoltre la successiva legislazione statale non ha reintrodotta la previsione originariamente contenuta nel predetto art. 71, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008, bensì, all'art. 55-*septies*, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, ha demandato ad un decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione la determinazione delle fasce orarie di reperibilità. La norma statale attualmente vigente, dunque, non sarebbe idonea ad esprimere principi fondamentali in materia di ordinamento civile e di coordinamento della finanza pubblica suscettibili di vincolare il legislatore valdostano. Del resto, il decreto ministeriale adottato in attuazione dell'art. 55-*septies*, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001 sarebbe applicabile — ad avviso della difesa regionale — alle sole amministrazioni statali.

La resistente sostiene, poi, che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2009 (che demanda alla contrattazione collettiva l'individuazione dell'ammontare della riduzione del trattamento economico da effettuarsi nei primi cinque giorni di malattia) non è fondata.

In primo luogo, contrariamente a quanto sostenuto dal Presidente del Consiglio dei ministri, la norma sarebbe diretta proprio a evitare l'insorgenza di disparità di trattamento tra i dipendenti delle amministrazioni della Valle d'Aosta e quelli di altre amministrazioni pubbliche. Infatti, da un lato, la scelta di prevedere la decurtazione retributiva per i primi cinque giorni di assenza (invece che per i primi dieci, come fatto dal legislatore statale) è stata determinata dalla



constatazione che nel comparto regionale i periodi di assenza per malattia di durata compresa tra uno e cinque giorni sono quelli maggiormente ricorrenti in assoluto; dall'altro lato, il contratto collettivo regionale, diversamente da quelli applicati sul restante territorio nazionale, prevede poche indennità accessorie, onde la scelta di demandare alla contrattazione collettiva l'individuazione dell'entità della riduzione della retribuzione durante i primi cinque giorni di malattia da decurtare risponde all'intento di evitare disparità di trattamento tra il personale appartenente al medesimo ente.

Più in generale, la resistente deduce che le doglianze del Presidente del Consiglio dei ministri trascurano di considerare che, in base allo statuto speciale di autonomia, la Regione Valle d'Aosta è titolare di competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» e di «ordinamento degli enti locali e delle relative giurisdizioni» [art. 2, primo comma, lettere a) e b), legge cost. n. 4 del 1948] e competenza legislativa integrativa e attuativa in materia di «finanze regionali e comunali» (art. 3, primo comma, legge cost. n. 4 del 1948).

Inoltre la riconducibilità delle disposizioni dell'art. 2 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2009 alla materia dell'«ordinamento civile» non precluderebbe alla Regione qualsiasi intervento legislativo diretto a disciplinare gli aspetti che risentono della specificità dell'ordinamento regionale e che pertanto richiedono, proprio per consentire una coerente applicazione degli istituti di diritto privato, adeguamenti che garantiscano il rispetto del principio di eguaglianza e di quelli di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione. Ad avviso della resistente, la norma impugnata si limita ad introdurre una regolamentazione parzialmente difforme solamente per i profili in cui l'applicazione integrale della dettagliata normativa statale in tema di modalità di determinazione dell'ammontare della riduzione del trattamento economico avrebbe comportato un effetto distortivo sul trattamento da corrispondere ai dipendenti regionali, introducendo differenziazioni irragionevoli ai loro danni.

La Regione Valle d'Aosta contesta, poi, che l'art. 2, comma 3, della legge reg. n. 5 del 2009 violi l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, poiché anche la norma regionale censurata determina un risparmio di spesa attraverso la riduzione del trattamento economico dei dipendenti in caso di malattia. Inoltre, la difesa regionale richiama la giurisprudenza di questa Corte secondo la quale il legislatore statale può stabilire parametri generali di contenimento delle spese degli enti autonomi mediante la fissazione di obiettivi, ma non può imporre nel dettaglio le modalità e gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi.

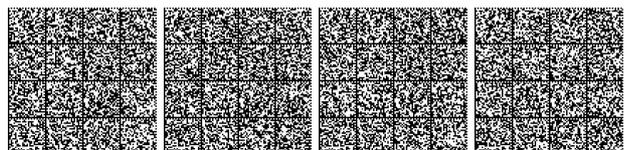
Circa la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. n. 5 del 2009, la Regione Valle d'Aosta sostiene che essa è infondata con riferimento a tutti i parametri costituzionali evocati dal Presidente del Consiglio dei ministri.

La resistente deduce, in proposito, che l'art. 72, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, nell'elencare le pubbliche amministrazioni interessate dall'istituto dell'esonero da esso disciplinato, non indica le Regioni. Ne consegue che i dipendenti delle amministrazioni regionali non sono compresi nell'ambito soggettivo di applicabilità dell'istituto in oggetto.

Tale conclusione trova conferma nel comma 11 del medesimo art. 72 che, nel disciplinare il diverso istituto della risoluzione del rapporto per i dipendenti che hanno maturato l'anzianità contributiva di 40 anni, prevede espressamente che anche le amministrazioni regionali siano destinatarie della relativa disciplina.

Pertanto, ad avviso della Regione Valle d'Aosta, non sussiste violazione dell'art. 117, secondo comma, Cost. — poiché l'art. 3 della legge reg. n. 5 del 2009 non contrasta con i principi inderogabili in materia di ordinamento civile vincolanti per il legislatore valdostano —, né dell'art. 117, terzo comma, Cost. — poiché il citato art. 72, escludendo i dipendenti delle amministrazioni regionali dal proprio ambito di operatività, non ha inteso porre principi inderogabili per il risanamento della finanza pubblica vincolanti anche per la Regione Valle d'Aosta —, né degli artt. 3 e 97 Cost., perché, al contrario, la scelta del legislatore valdostano di introdurre, a favore dei dipendenti delle amministrazioni regionali, la facoltà di ricorrere all'esonero secondo modalità analoghe al modello adottato dal legislatore statale, testimonia della volontà della Regione di contribuire al risanamento della finanza pubblica in piena sintonia con quanto disposto dal legislatore statale ed in conformità col principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

Infine, la resistente deduce che le censure prospettate nel ricorso si rivolgono unicamente al comma 1 dell'art. 3 della legge reg. n. 5 del 2009, nonostante che il Presidente del Consiglio dei ministri abbia chiesto la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'intero articolo 3. Pertanto la questione avente ad oggetto i commi dal 2 al 7 dello stesso art. 3 deve essere dichiarata inammissibile per carenza di motivazione. In subordine, e nel merito, la difesa regionale sostiene che essa è infondata per le stesse motivazioni illustrate a proposito dell'art. 3, comma 1, legge n. 5 del 2009.



*Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 2, commi 1, 2 e 3, e 3 della legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 2 febbraio 2009, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di pubblico impiego regionale).

1.1. — L'art. 2 detta disposizioni in tema di assenze per malattia dei dipendenti della Regione e degli enti regionali. In particolare, esso prevede che: i controlli sulla sussistenza della malattia possono essere disposti anche per assenze di un solo giorno e debbono essere sempre disposti in ipotesi di assenza continuativa per almeno dieci giorni (comma 1); le fasce orarie di reperibilità per l'esecuzione dei controlli vanno dalle 9 alle 13 e dalle 17 alle 20 di tutti i giorni, compresi i non lavorativi e i festivi (comma 2); il contratto collettivo regionale di lavoro stabilisce l'ammontare della riduzione del trattamento economico da effettuarsi nei primi cinque giorni di assenza per malattia (comma 3).

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, tali disposizioni violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., poiché la regolamentazione delle assenze per malattia e del relativo trattamento economico attengono direttamente alla disciplina del rapporto di lavoro, rientrando nella materia dell'ordinamento civile. Esse, inoltre, contrasterebbero con l'art. 117, terzo comma, Cost., perché si porrebbero in contrasto con quanto stabilito, in tema di assenze per malattia dei dipendenti pubblici e del relativo trattamento economico, dall'art. 71 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il quale è espressione della competenza del legislatore statale di stabilire i principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Infine, sarebbero lesi i «principi di eguaglianza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della p.a. di cui agli artt. 3 e 97 Cost.», poiché la rimessione alla legislazione regionale della disciplina delle assenze per malattia consentirebbe l'introduzione di disparità di trattamento tra dipendenti e perché le disposizioni statali derivate dalla norma impugnata pongono alle Regioni il tendenziale vincolo del miglioramento dei saldi di bilancio attuativo, tra l'altro, del principio del buon andamento dell'amministrazione.

1.2. — L'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2009 reca la disciplina in materia di esonero dal servizio dei dipendenti della Regione e degli enti pubblici regionali.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, tale norma regionale violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., poiché l'esonero costituisce un aspetto particolare del rapporto di lavoro e pertanto rientra nella materia dell'ordinamento civile; sarebbe lesa anche l'art. 117, terzo comma, Cost., perché la norma impugnata, limitando la facoltà di chiedere l'esonero al triennio antecedente alla maturazione dell'anzianità contributiva massima, si porrebbe in contrasto con quanto disposto dall'art. 72 del d.l. n. 112 del 2008, il quale invece prevede che tale facoltà possa essere esercitata dal dipendente nel quinquennio antecedente la maturazione di quell'anzianità contributiva e costituirebbe un principio fondamentale nella materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; infine, sussisterebbe contrasto con i «principi di eguaglianza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della p.a. di cui agli artt. 3 e 97 Cost.», poiché la disciplina dell'istituto dell'esonero, appartenendo ad un settore, quale quello della spesa per il personale, in cui l'esigenza di porre dei limiti alla complessiva crescita della spesa è particolarmente avvertita, non sarebbe derogabile da parte delle autonomie speciali che partecipano all'azione di risanamento della finanza pubblica anche in conformità al principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione.

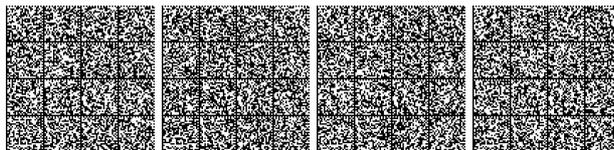
2. — La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 5 del 2009 sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. è fondata.

2.1. — La disposizione censurata, al comma 1, disciplina il potere dell'amministrazione pubblica di procedere a controlli sullo stato di malattia dei propri dipendenti e, al comma 2, definisce le fasce orarie di reperibilità, strumentali alla concreta attuazione ed efficacia di quei controlli.

Tali norme regolano, quindi, un'espressione particolare del più generale potere di controllo che l'ordinamento riconosce in capo al datore di lavoro. La fonte di tale potere è il contratto di lavoro laddove si tende a garantire l'interesse della parte datoriale ad una corretta esecuzione degli obblighi del prestatore di lavoro.

Trattandosi di uno dei poteri principali che l'ordinamento attribuisce ad una delle parti di un rapporto contrattuale (quello di lavoro subordinato), la relativa disciplina deve essere uniforme sul territorio nazionale e imporsi anche alle Regioni a statuto speciale, così come già affermato da questa Corte con riferimento a norme concernenti altri istituti del rapporto di pubblico impiego "contrattualizzato" (sentenze n. 189 e n. 95 del 2007).

I commi 1 e 2 dell'art. 2 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2009 sono dunque illegittimi, essendo riconducibili alla materia «ordinamento civile» che l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.



Non rileva, in senso contrario, il fatto che, successivamente all'introduzione del presente giudizio di costituzionalità, l'art. 71, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 che dettava le norme in tema di controlli sulle assenze per malattia dei dipendenti pubblici, sia stato dapprima modificato dall'art. 17, comma 23, lettera c), del d.l. 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e successivamente abrogato dall'art. 72, comma 1, lettera a), del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), che contestualmente ha introdotto nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), l'art. 55-septies, comma 5, che attualmente disciplina tali controlli.

Infatti, se il potere di controllo della pubblica amministrazione sulle assenze per malattia dei dipendenti, il cui rapporto di lavoro è retto dalla disciplina generale di diritto privato, appartiene alla materia dell'ordinamento civile, alle Regioni è comunque precluso porre in essere, con propri atti legislativi, ogni disciplina di quei controlli. E ciò indipendentemente dal contenuto della normativa statale nella materia.

Deve dunque essere dichiarata l'illegittimità dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2009.

2.2. — La questione è fondata altresì per il successivo comma 3 dello stesso art. 2.

Anch'esso, infatti, regola un aspetto proprio del contratto di lavoro subordinato, vale a dire la previsione degli emolumenti che il lavoratore ha diritto di percepire durante il periodo in cui non può eseguire la propria prestazione perché affetto da malattia. Si tratta di un diritto patrimoniale del dipendente che trova la sua unica causa nel rapporto contrattuale che lo lega al datore di lavoro e, non a caso, è disciplinato anche dal codice civile (precisamente, dall'art. 2110).

L'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 5 del 2009 è pertanto illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

2.3. — Gli altri profili di illegittimità dell'art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge valdostana restano assorbiti.

3. — Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Valle d'Aosta n. 5 del 2009 è fondata.

3.1. — L'istituto dell'esonero è stato introdotto dal legislatore statale con l'art. 72 del d.l. n. 112 del 2008, il quale prevede che — nel triennio 2009-11 — i dipendenti delle pubbliche amministrazioni elencate nel comma 1 dello stesso art. 72 possono chiedere, nel quinquennio precedente il raggiungimento dell'anzianità contributiva di 40 anni, di essere esonerati dal servizio e che la pubblica amministrazione, in ragione delle proprie esigenze funzionali, può accogliere tale richiesta. Durante il periodo di esonero il dipendente non lavora per la propria amministrazione, riceve da questa il cinquanta per cento del trattamento economico in godimento e può contemporaneamente svolgere attività di lavoro autonomo.

L'art. 3 della legge valdostana disciplina il medesimo istituto in maniera analoga alla normativa statale, con la differenza che esso limita la facoltà di chiedere l'esonero al triennio (invece che al quinquennio) precedente il raggiungimento dell'anzianità contributiva di 40 anni.

3.2. — La questione è fondata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Va premesso che il ricorrente, dopo aver segnalato la differenza esistente tra la disciplina contenuta nell'art. 3, comma 1, della legge valdostana e la normativa statale circa il periodo in cui può essere esercitata la facoltà di chiedere l'esonero, ha formulato la sua censura sulla violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento all'intera disciplina dell'istituto dell'esonero.

Quest'ultimo incide sui diritti e gli obblighi delle parti del rapporto di lavoro pubblico: esso comporta la sospensione dell'obbligo fondamentale del dipendente (quello di eseguire la prestazione lavorativa) e la sostituzione dell'oggetto dell'obbligazione principale della parte datoriale (quella retributiva).

Trattandosi di istituto che integra la disciplina privatistica del rapporto contrattuale che lega il dipendente con l'ente pubblico, esso appartiene alla materia dell'ordinamento civile e pertanto l'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2009 è illegittimo perché invade un ambito riservato alla competenza legislativa esclusiva statale.

Il fatto, poi, che lo Stato abbia circoscritto l'operatività dell'istituto solamente ad alcune categorie di dipendenti pubblici (escludendo, in particolare, il personale delle Regioni e degli enti locali), non incide certo sull'individuazione della materia alla quale appartiene la norma e, quindi, neppure sulla decisione della presente questione.

3.3. — Gli altri profili di illegittimità costituzionale della norma regionale censurata restano assorbiti.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1, 2 e 3, e 3 della legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 2 febbraio 2009, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di pubblico impiego regionale).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 aprile 2010.

*Il Presidente:* AMIRANTE

*Il redattore:* MAZZELLA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 aprile 2010.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

10C0377

N. 152

*Sentenza 26 - 29 aprile 2010*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Alimenti e bevande - Misure volte a promuovere la consapevolezza dei rischi di incidente stradale in caso di guida in stato di ebbrezza - Obbligo, per i titolari e i gestori di locali ove si svolgono spettacoli o altre forme di intrattenimento, congiuntamente all'attività di vendita e di somministrazione di bevande alcoliche, di interrompere la somministrazione di bevande alcoliche dopo le ore due della notte - Asserita disparità di trattamento normativo tra esercizi pubblici, nonché denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di libertà dell'iniziativa economica privata - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

- D.l. 3 agosto 2007, n. 117, art. 6, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 ottobre 2007, n. 160.
- Costituzione, artt. 3 e 41.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 3 agosto 2007, n. 117 (Disposizioni urgenti modificative del codice della strada per incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 ottobre 2007, n. 160, promosso dal Tribunale ordinario di Ravenna nel procedimento vertente tra la BBK s.r.l. e la Prefettura di Ravenna con ordinanza del 23 maggio 2009, iscritta al n. 277 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.

Udito nella camera di consiglio del 24 marzo 2010 il Giudice relatore Alfonso Quaranta.

*Ritenuto in fatto*

1. — Il Tribunale ordinario di Ravenna ha sollevato — in riferimento agli articoli 3 e 41 della Costituzione — questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6 del decreto-legge 3 agosto 2007, n. 117 (Disposizioni urgenti modificative del codice della strada per incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 ottobre 2007, n. 160.

1.1. — Il remittente premette, in punto di fatto, di dover decidere in ordine alla opposizione proposta, ai sensi dell'art. 22-*bis* della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), dalla società BBK s.r.l. per l'annullamento del decreto, emesso il 2 settembre 2008 dal Prefetto della Provincia di Ravenna, con il quale — in base a quanto previsto dalla censurata disposizione — è stata disposta la chiusura della discoteca gestita dalla predetta società per la durata di quattordici giorni dalla notifica del medesimo decreto.

Lo stesso remittente evidenzia, inoltre, che la parte attrice ha sollevato «quale motivo in rito, la questione di legittimità costituzionale della norma in esame», sostenendo che essa deve intendersi «riferita inequivocabilmente ed esclusivamente a quegli esercizi pubblici ove, congiuntamente all'attività di vendita e di somministrazione di bevande alcoliche», si svolgono, «con qualsiasi modalità, spettacoli o altre forme di intrattenimento», essendosi in particolare previsto, «unicamente per tali esercizi pubblici, l'obbligo di interrompere la somministrazione di bevande alcoliche dopo le ore 2 di notte».

Il giudice *a quo* afferma di condividere il dubbio di costituzionalità avanzato dalla società opponente, secondo la quale il censurato art. 6 del decreto-legge n. 117 del 2007 introdurrebbe una disparità di trattamento tra i titolari di licenze di pubblico esercizio, «non imponendo alcuna limitazione oraria alla somministrazione di bevande alcoliche» a carico di quegli esercizi, come in particolare «i bar e i pub», che pur muniti della licenza di vendita e somministrazione di alcolici «non effettuano spettacoli o altre forme di intrattenimento».

Detta disparità di trattamento, secondo il Tribunale remittente, darebbe luogo alla violazione degli artt. 3 e 41 Cost., donde la decisione di sollevare questione di legittimità costituzionale.

1.2. — Quanto, poi, alla rilevanza della stessa, il giudice *a quo* — sottolineato «come esista un evidente collegamento giuridico» tra la norma censurata e la questione giuridica oggetto del giudizio principale — deduce che il prospettato dubbio di costituzionalità ha «un'incidenza attuale e non meramente eventuale», giacché investe una disposizione dalla cui applicazione non si «può prescindere per addivenire ad una statuizione che definisca il giudizio in corso».

Né, d'altra parte, l'articolo in esame «appare suscettibile di interpretazioni costituzionalmente orientate, considerata l'inequivocabilità e perentorietà del dato testuale».

1.3. — In merito alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo* rileva come il censurato art. 6 risulti, sin dalla sua rubrica, diretto «a promuovere la consapevolezza dei rischi di incidente stradale in caso di guida in stato di ebbrezza».

Nondimeno, si porrebbe in contrasto proprio con tale *ratio* la scelta di limitare «l'obbligo di interrompere la somministrazione di bevande alcoliche dopo le ore 2 della notte, soltanto per i titolari e gestori di esercizi pubblici ove, congiuntamente all'attività di vendita e somministrazione di bevande, si svolgono con qualsiasi modalità spettacoli o altre forme di intrattenimento».

La norma, dunque, «introduce una disparità di trattamento normativo» tra «esercizi pubblici», con conseguente violazione dell'art. 3 Cost., giacché essa «risulta chiaramente ed unicamente riferita» a taluni di essi, «quali le discoteche o le sale da ballo in genere, escludendo altri esercizi pubblici quali i bar, pub, ristoranti, osterie ecc.», perseguendo, per questo motivo, «in modo irragionevole» l'obiettivo di «promuovere la consapevolezza dei rischi da incidente stra-



dale». Considerato, infatti, che «il bene, inteso quale interesse tutelato», alla cui protezione è diretta la norma censurata, «è la sicurezza della circolazione stradale», deve osservarsi — conclude sul punto il remittente — come «la disparità di trattamento tra le diverse tipologie di esercizi pubblici» sia idonea «proprio a vanificare gli intenti del legislatore». La norma consente, ad esempio, «ad un avventore di un pub che si limiti unicamente a somministrare bevande», senza «lo svolgimento di spettacoli o altre forme di intrattenimento», di proseguire la consumazione di bevande alcoliche «anche dopo le ore 2 della notte», e cioè, «evidentemente fino all'orario di chiusura dell'esercizio».

Infine, la circostanza che «la sede della società ricorrente è posta in una località balneare ove risultano esservi moltissimi altri esercizi pubblici con licenze per la somministrazione di bevande alcoliche che non sono soggetti alle limitazioni imposte dalla norma in esame» evidenzerebbe un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale, ovvero quello derivante dalla violazione delle norme sulla tutela della concorrenza e del mercato, introdotte dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), «in attuazione dell'art. 41 della Costituzione».

Il censurato art. 6, secondo il giudice *a quo*, realizzerebbe «una violazione del suddetto contesto normativo», determinando una sensibile alterazione della «concorrenza tra esercizi pubblici che si collocano incontestabilmente all'interno dello stesso mercato e che si rivolgono alla stessa tipologia di clientela».

2. — Non è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale ordinario di Ravenna ha sollevato — in riferimento agli articoli 3 e 41 della Costituzione — questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6 del decreto-legge 3 agosto 2007, n. 117 (Disposizioni urgenti modificative del codice della strada per incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 ottobre 2007, n. 160.

1.1. — Secondo il giudice *a quo*, il censurato articolo — nel prevedere, al comma 2, che «l'obbligo di interrompere la somministrazione di bevande alcoliche dopo le ore 2 della notte» operi soltanto «per i titolari e gestori di esercizi pubblici ove, congiuntamente all'attività di vendita e somministrazione di bevande, si svolgono con qualsiasi modalità spettacoli o altre forme di intrattenimento» — darebbe luogo ad «una disparità di trattamento normativo» tra «esercizi pubblici».

La disposizione censurata, pertanto, violerebbe l'art. 3 Cost., essendo «chiaramente ed unicamente riferita» a taluni esercizi, «quali le discoteche o le sale da ballo in genere, escludendo altri esercizi pubblici quali i bar, pub, ristoranti, osterie ecc.», con il risultato di perseguire «in modo irragionevole» l'obiettivo — costituente la sua *ratio* — di «promuovere la consapevolezza dei rischi da incidente stradale», determinando una situazione di «disparità di trattamento normativo» tra «esercizi pubblici».

Essa, inoltre, violerebbe l'art. 41 Cost., giacché — in contrasto con le norme sulla tutela della concorrenza e del mercato, introdotte dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato) proprio «in attuazione» di detto articolo della Costituzione — realizzerebbe una sensibile alterazione della «concorrenza tra esercizi pubblici che si collocano incontestabilmente all'interno dello stesso mercato e che si rivolgono alla stessa tipologia di clientela».

2. — La questione non è fondata.

3. — Preliminarmente, è utile partire dal contenuto specifico sia della norma censurata, sia del testo legislativo nel quale essa si inserisce.

Il citato decreto-legge n. 117 del 2007 costituisce uno dei molteplici interventi che, nell'ultimo decennio, hanno interessato il codice della strada, perseguendo l'obiettivo — come rivela il suo stesso titolo — di «incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione», attraverso misure di vario genere.

In tale contesto trova collocazione il censurato art. 6, il quale — allo scopo, dichiarato sin dalla rubrica, di «promuovere la consapevolezza dei rischi di incidente stradale in caso di guida in stato di ebbrezza» — stabilisce (comma 2) una serie di prescrizioni a carico dei titolari e dei gestori di locali ove si svolgono, con qualsiasi modalità e in qualsiasi orario, spettacoli o altre forme di intrattenimento, congiuntamente all'attività di vendita e di somministrazione di bevande alcoliche. Gli interessati, infatti, sono tenuti non soltanto ad «interrompere la somministrazione di bevande alcoliche dopo le ore 2 della notte» (si tratta dell'enunciato normativo sul quale si appunta la censura del remittente), ma anche ad «assicurarsi che all'uscita del locale sia possibile effettuare, in maniera volontaria da parte dei clienti, una rilevazione del tasso alcolemico», nonché ad «esporre all'entrata, all'interno e all'uscita dei locali apposite



tabelle che riproducano: *a)* la descrizione dei sintomi correlati ai diversi livelli di concentrazione alcolemica nell'aria alveolare espirata; *b)* le quantità, espresse in centimetri cubici, delle bevande alcoliche più comuni che determinano il superamento del tasso alcolemico per la guida in stato di ebbrezza, pari a 0,5 grammi per litro, da determinare anche sulla base del peso corporeo».

L'inosservanza di ognuna di tali prescrizioni comporta «la sanzione di chiusura del locale da sette fino a trenta giorni, secondo la valutazione dell'autorità competente» (comma 3).

Nell'insieme, dunque, si tratta di una normativa — come emerge anche dai lavori parlamentari relativi alla legge 2 ottobre 2007, n. 160, che ha convertito in legge il predetto decreto-legge n. 117 del 2007 — la cui *ratio* è, chiaramente, quella di contrastare il fenomeno delle cosiddette “stragi del sabato sera”.

Difatti, le misure che sono state previste mirano a favorire una presa di coscienza dei pericoli, per l'incolumità degli utenti della strada, derivanti dall'abuso di bevande alcoliche, e dunque alla fissazione di limiti alla loro somministrazione negli esercizi commerciali che costituiscono luogo di abituale ritrovo soprattutto di quei soggetti — i più giovani — rispetto ai quali è maggiormente avvertita la necessità di una responsabilizzazione in ordine alle conseguenze del consumo di alcolici.

4. — Alla luce di tali rilievi deve escludersi la fondatezza della duplice censura sollevata dal remittente.

4.1. — Quanto, infatti, all'ipotizzata violazione dell'art. 3 Cost., se si muove dalla constatazione che «l'individuazione delle condotte punibili e la scelta e la quantificazione delle relative sanzioni rientrano nella discrezionalità del legislatore», potendo tale discrezionalità «essere oggetto di censura, in sede di scrutinio di costituzionalità, soltanto nei casi di “uso distorto o arbitrario”, così da confliggere in modo manifesto con il canone della ragionevolezza» (testualmente, tra le molte pronunce relative proprio al settore della circolazione stradale, l'ordinanza n. 23 del 2009), deve escludersi che tale evenienza ricorra nel caso di specie.

La scelta compiuta dal legislatore con la normativa in esame risponde all'obiettivo, non irragionevole, di limitare la somministrazione di bevande alcoliche in quelle situazioni nelle quali gli effetti conseguenti al loro consumo possono risultare ampliati dall'ascolto di musica, protratto per ore e talora fino al mattino.

Né, d'altra parte, nel caso di specie ricorre — in ragione della eterogeneità delle situazioni poste a confronto dal remittente — una «identità di condizioni soggettive ed oggettive» tra le «categorie di commercianti considerate che valga a giustificare la parità del loro trattamento normativo» (così la sentenza n. 76 del 1972, relativa a scelte del legislatore nella fissazione degli orari di apertura e chiusura di esercizi commerciali).

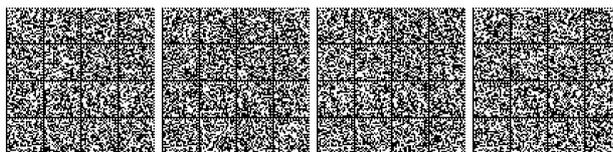
Sotto altro profilo, si deve osservare che l'iniziativa assunta dal giudice remittente presenta profili di contraddittorietà, giacché, pur essendo basata su argomenti che — nel sollecitare l'ampliamento del novero dei destinatari della norma censurata — sembrerebbero diretti ad ottenere un intervento di tipo additivo da parte di questa Corte, si risolvono nella richiesta — peraltro necessitata, giacché la sola coerente con l'oggetto del giudizio principale — di caducazione integrale della disposizione *de qua*.

4.2. — Del pari, non ricorre neppure la violazione dell'art. 41 Cost.

Questa Corte ha costantemente negato che sia «configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale», purché, per un verso, l'individuazione di quest'ultima «non appaia arbitraria e che, per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue» (da ultimo, sentenza n. 167 del 2009).

Escluso, infatti, per le ragioni già dette, che il censurato art. 6 realizzi un intervento arbitrario o palesemente incongruo del legislatore, deve ritenersi che esso risponda a ragioni di utilità sociale. La norma in esame, come le altre contenute nel decreto-legge n. 117 del 2007, persegue — seppure in via mediata — la finalità generale che è tipica delle disposizioni concernenti la sicurezza stradale; cioè quella, «connessa alla strutturale pericolosità dei veicoli a motore, di assicurare l'incolumità personale dei soggetti coinvolti nella loro circolazione (conducenti, trasportati, pedoni)» (così, testualmente, la sentenza n. 428 del 2004, nonché, più di recente, le sentenze n. 9 del 2009 e n. 165 del 2008).

Può, dunque, ribadirsi — anche in relazione alla disposizione censurata — quanto già affermato da questa Corte, e cioè che, rispondendo la disposizione stessa a esigenze di sicurezza delle strade (e quindi alla sicurezza degli utenti: art. 41, secondo comma, della Costituzione), rilevante, nella specie, è la necessità di «protezione di valori primari attinenti alla persona», il cui rispetto «è il limite insuperabile di ogni attività economica» (ordinanza n. 548 del 1990).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6 del decreto-legge 3 agosto 2007, n. 117 (Disposizioni urgenti modificative del codice della strada per incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 ottobre 2007, n. 160, sollevata — in riferimento agli articoli 3 e 41 della Costituzione — dal Tribunale ordinario di Ravenna con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 aprile 2010.

*Il Presidente:* DE SIERVO

*Il redattore:* QUARANTA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 aprile 2010.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

10C0378

N. 153

*Ordinanza 26 - 29 aprile 2010*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento giudiziario - Spese di giustizia - Decreto di liquidazione di compensi professionali - Opposizione - Competenza del giudice in composizione monocratica anche nell'ipotesi in cui il provvedimento opposto sia stato pronunciato dal giudice in composizione collegiale - Denunciato eccesso di delega - Questione identica ad altra già dichiarata non fondata e, successivamente, manifestamente infondata - Mancata prospettazione di nuovi argomenti - Manifesta infondatezza della questione.**

- D.lgs. 30 maggio 2002, n. 113, art. 170, comma 2, come riprodotto nel d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.
- Costituzione, art. 76; legge 8 marzo 1999, n. 50, art. 7.

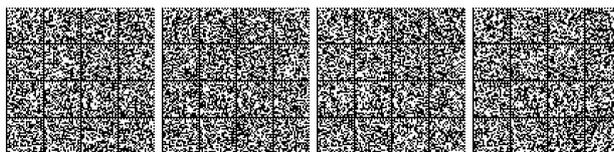
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 170, comma 2, del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia - Testo *B*), come riprodotto nel d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo *A*), promossi dalla Corte d'appello di Catania con ordinanze del 26 marzo 2009 e del 15 aprile 2008 iscritte ai nn. 272 e 273 del registro ordinanze 2009, e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.

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

Udito nella camera di consiglio del 24 marzo 2010 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro.

Ritenuto che con due ordinanze di identico contenuto, emesse rispettivamente in data 26 marzo 2009 (reg. ord. n. 272 del 2009) e 15 aprile 2008 (r.o. n. 273 del 2009), nel corso di altrettanti procedimenti aventi ad oggetto l'opposizione avverso decreto di liquidazione di compensi in favore rispettivamente del procuratore di un soggetto ammesso al patrocinio a spese dello Stato e di un consulente tecnico di ufficio per l'attività espletata nel corso di un procedimento civile, la Corte d'appello di Catania ha sollevato, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, per eccesso di delega, questione di legittimità costituzionale dell'art. 170, comma 2, del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia - Testo *B*) come riprodotto nel d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo *A*), nella parte in cui, nel regolare il procedimento di opposizione in materia di spese di giustizia, dispone che «l'ufficio giudiziario procede in composizione monocratica»;

che il giudice *a quo* osserva che il d.lgs. n. 113 del 2002 trova il proprio fondamento nella delega contenuta nell'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998), modificato dall'art. 1 della legge 24 novembre 2000, n. 340 (Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999), che ha attribuito al Governo il potere di riordinare le norme contenute nel decreto legislativo e nel regolamento adottati ai sensi degli artt. 14 e 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), con l'osservanza dei principi direttivi di cui all'art. 7 della legge n. 50 del 1999, tra i quali vi è quello del «coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo»;

che, peraltro, secondo la Corte rimettente, non risulta attribuito al Governo, nell'ambito del riordino della materia delle spese di giustizia, il potere di apportare sostanziali modifiche all'ordinamento giudiziario e di istituire la figura del giudice in composizione monocratica negli uffici giudiziari che, come la Corte d'appello, operano esclusivamente in composizione collegiale, trattandosi di materia coperta da riserva di legge ai sensi dell'art. 108 della Costituzione;

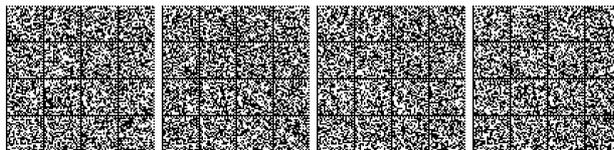
che il legislatore delegato non si sarebbe, dunque, attenuto al criterio sopra enunciato, tanto più che l'art. 29 della legge 13 giugno 1942, n. 794 (Onorari di avvocato e di procuratore per prestazioni giudiziali in materia civile), attribuiva la materia *de qua* all'esame degli uffici giudiziari nella loro ordinaria composizione;

che nei giudizi innanzi a questa Corte ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la manifesta infondatezza della questione alla luce del dettato testuale dell'art. 7, comma 2, della legge n. 50 del 1999 e della giurisprudenza costituzionale in materia.

Considerato che la Corte d'appello di Catania dubita della legittimità costituzionale dell'art. 170, comma 2, del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia - Testo *B*), come riprodotto nel d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo *A*), nella parte in cui, in materia di spese di giustizia, attribuisce al giudice in composizione monocratica la competenza a conoscere dell'opposizione avverso il decreto di liquidazione dei compensi anche nell'ipotesi in cui il provvedimento opposto sia stato pronunciato dal giudice in composizione collegiale, per violazione dell'art. 76 della Costituzione sotto il profilo del mancato rispetto dei principi e criteri direttivi fissati nella legge delega 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998), che non menziona il criterio relativo al mutamento di composizione dell'organo giudiziario;

che le due ordinanze sollevano questione di legittimità costituzionale della stessa disposizione di legge con motivazioni identiche e che, pertanto, i relativi giudizi vanno riuniti, per essere decisi con unico provvedimento;

che identica questione è stata già dichiarata non fondata con sentenza n. 53 del 2005 e manifestamente infondata con ordinanza n. 30 del 2010, sulla base del rilievo che, poiché tra i criteri direttivi contenuti nella legge di



delegazione vi era quello di “garantire la coerenza logica e sistematica della normativa”, il legislatore delegato, senza con ciò eccedere dal coordinamento formale, ha introdotto la composizione monocratica in luogo di quella collegiale al fine di adeguare la disciplina del processo in questione alla riforma, operata dal decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51 (Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado), in base alla quale il giudice monocratico è la regola, mentre quello in composizione collegiale costituisce un’eccezione;

che a tali rilievi nessun nuovo argomento oppone il giudice rimettente;

che, pertanto, la questione va dichiarata manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi;*

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 170, comma 2, del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia - Testo B) come riprodotto nel d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), sollevata, in riferimento all’articolo 76 della Costituzione, dalla Corte d’appello di Catania, con le ordinanze in epigrafe indicate.*

Così deciso, in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 aprile 2010.

*Il Presidente:* DE SIERVO

*Il redattore:* FINOCCHIARIO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 aprile 2010.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

10C0379

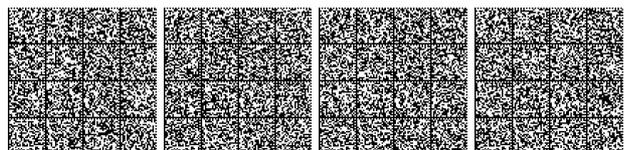
N. 154

*Ordinanza 26 - 29 aprile 2010*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Responsabilità civile - Risarcimento del danno derivante da sinistro stradale - Azione diretta del danneggiato nei confronti della propria compagnia assicuratrice e non anche nei confronti del responsabile civile e della compagnia assicuratrice di quest’ultimo - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa, nonché asserito eccesso di delega - Omessa motivazione sulla rilevanza della questione e omessa descrizione della fattispecie - Censura riferita a norma non precisamente individuata - Mancata sperimentazione della possibilità di pervenire ad un’interpretazione conforme a Costituzione - Manifesta inammissibilità della questione.**

- D.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, artt. 149 e 150.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 76; legge 29 luglio 2003, n. 229, art. 4, comma 1.



## 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 degli artt. 149 e 150 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private) e dell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2006, n. 254 (Regolamento recante disciplina del risarcimento diretto dei danni derivanti dalla circolazione stradale, a norma dell'articolo 150 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 - Codice delle assicurazioni private), promosso dal Giudice di pace di Prato nel procedimento vertente tra H.J. e la Compagnia assicuratrice UNIPOL s.p.a. con ordinanza del 23 marzo 2009 iscritta al n. 285 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.

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

Udito nella camera di consiglio del 14 aprile 2010 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

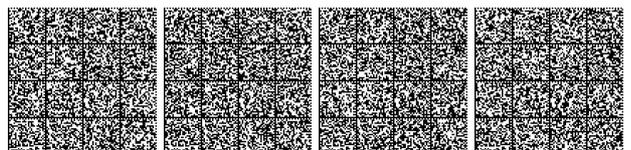
Ritenuto che nel corso di un giudizio per il risarcimento del danno, promosso da H.J., nei confronti di Unipol Assicurazioni s.p.a., in qualità di compagnia assicuratrice dello stesso attore, nonché nei confronti di F.B. s.r.l. e di B.R., nelle vesti di responsabili civili, il Giudice di pace di Prato, con ordinanza depositata il 23 marzo 2009, ha sollevato, su richiesta della convenuta, questione di legittimità costituzionale degli artt. 149 e 150 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), per violazione degli artt. 3, 24 e 76 Cost.;

che il rimettente assume la rilevanza della questione, per il fatto che, in assenza delle norme censurate o nell'ipotesi della loro dichiarata incostituzionalità, l'azione risarcitoria si sarebbe dovuta esercitare nei confronti del responsabile del danno o, anche, della sua compagnia assicuratrice, soggetti diversi dall'odierna convenuta;

che, riguardo alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice denuncia: a) la violazione dell'art. 3 Cost., per irragionevole disparità di trattamento fra danneggiati, a seconda dell'applicabilità o meno della procedura di risarcimento diretto, e per aver creato il legislatore, imponendo al danneggiato la citazione della propria Compagnia assicuratrice, un diverso trattamento processuale dei danneggiati cui è viceversa consentita la proposizione dell'ordinaria azione di responsabilità; b) la violazione dell'art. 24 Cost., perché ai fini della disciplina del risarcimento diretto, il regolamento adottato con d.P.R. 18 luglio 2006 n. 254 (Regolamento recante disciplina del risarcimento diretto dei danni derivanti dalla circolazione stradale, a norma dell'articolo 150 del d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209 - Codice delle assicurazioni private) prevede che le spese accessorie dovute al danneggiato dall'impresa di assicurazione sono solo quelle relative alle consulenze medico-legali, e non anche quelle di assistenza legale stragiudiziale; c) l'eccesso di delega di cui all'art. 76 Cost., per avere il Governo, introducendo l'azione diretta nei confronti della compagnia di assicurazione del danneggiato, elaborato — eccedendo la delega contenuta nell'art. 4, comma 1, della legge 29 luglio 2003, n. 229 (Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001) — innovazioni sostanziali e abrogazioni normative (tra le quali la non convenibilità in giudizio del responsabile del sinistro), non limitandosi al mero riassetto della disciplina assicurativa esistente;

che nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità e, nel merito, l'infondatezza della questione sollevata.

Considerato che il Giudice di pace di Prato dubita della legittimità costituzionale degli artt. 149 e 150 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), nella parte in cui disciplinano il risarcimento diretto dei danni da circolazione stradale, per violazione dell'art. 3 Cost., per aver creato irragionevole disparità di trattamento fra danneggiati, assoggettati a diversi trattamenti processuali; dell'art. 24 Cost., per aver previsto con regolamento l'esclusione del rimborso delle spese di assistenza legale stragiudiziale; nonché dell'art. 76 Cost., per avere il



decreto legislativo in esame esorbitato dalla delega contenuta nell'art. 4, comma 1, della legge 29 luglio 2003, n. 229 (Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. - Legge di semplificazione 2001), operando una revisione abrogativa delle norme preesistenti in tema di responsabilità per danni dalla circolazione;

che l'ordinanza del Giudice di pace di Prato è priva di qualsiasi riferimento al fatto cui sarebbero applicabili le norme censurate, in quanto espone soltanto che l'azione è stata promossa da un soggetto nei confronti della propria compagnia assicuratrice, per il risarcimento dei danni, senza neppure precisare se l'incidente stradale abbia interessato autoveicoli, e in quale numero, e neppure quale sia il petitum, e senza dar conto delle difese delle parti, se non quanto al fatto che la convenuta ha sollecitato il giudice a sollevare la questione di legittimità costituzionale;

che, sulla base dell'anzidetto rilievo, la questione proposta è manifestamente inammissibile sia per omessa specifica motivazione sulla rilevanza della stessa nel giudizio *a quo*, sia per omessa descrizione della fattispecie (*ex plurimis*, ordinanze n. 85 del 2010, n. 201 e n. 191 del 2009, n. 441 del 2008, tutte in tema di risarcimento diretto);

che riguardo alla dedotta esclusione del rimborso al danneggiato delle spese stragiudiziali, non è individuata con precisione la disposizione sospettata d'incostituzionalità (dal che deriva un ulteriore motivo d'inammissibilità: ordinanza n. 85 del 2003), e se anche dal contesto dell'ordinanza si desume la riferibilità della censura all'art. 9 del d.P.R. 18 luglio 2006 n. 254 (Regolamento recante disciplina del risarcimento diretto dei danni derivanti dalla circolazione stradale, a norma dell'articolo 150 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 - Codice delle assicurazioni private), fa difetto qualsiasi motivazione circa la sua applicabilità nel giudizio *a quo* (oltre a trattarsi di norma sottratta al sindacato di costituzionalità: ordinanza n. 440 del 2008);

che, infine, il giudice rimettente non ha adempiuto all'obbligo di ricercare una interpretazione costituzionalmente orientata della norma impugnata, nel senso, cioè, che essa si limita a rafforzare la posizione dell'assicurato rimasto danneggiato, considerato soggetto debole, legittimandolo ad agire direttamente nei confronti della propria compagnia assicuratrice, senza peraltro togliergli la possibilità di fare valere i suoi diritti secondo i principi della responsabilità civile dell'autore del fatto dannoso (in questo senso la sentenza n. 180 del 2009);

che tale interpretazione avrebbe consentito di superare i prospettati dubbi di costituzionalità.

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli articoli 149 e 150 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 24 e 76 della Costituzione, dal Giudice di pace di Prato con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 aprile 2010.

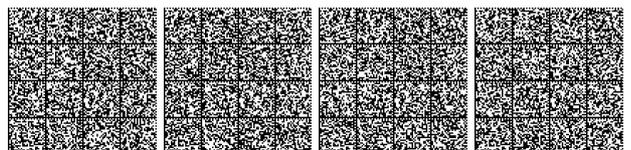
*Il Presidente:* AMIRANTE

*Il redattore:* FINOCCHIARO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 aprile 2010.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA



N. 155

*Ordinanza 26 - 29 aprile 2010*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Agenzia regionale per la protezione e per l'ambiente (ARPA) - Autorizzazione al rinnovo, fino al 31 marzo 2010, dei contratti di lavoro a tempo determinato, nonché stipula di nuovi contratti, previo espletamento di procedure selettive, con riserva dei posti in favore del personale che ha prestato servizio presso l'ARPA con contratti di collaborazione coordinata e continuativa - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Promulgazione della delibera legislativa con omissione della disposizione censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Cessazione della materia del contendere.**

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 17 dicembre 2009, n. 499, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lett. l); Statuto della Regione Siciliana, artt. 14 e 17.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Francesco AMIRANTE;

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

ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

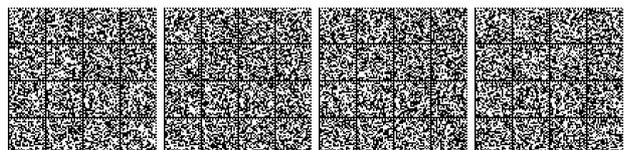
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della delibera legislativa della Assemblea regionale siciliana 17 dicembre 2009, che ha approvato il disegno di legge n. 499 (Interventi finanziari urgenti per l'anno 2009 e disposizioni per l'occupazione. Autorizzazione per l'esercizio provvisorio per l'anno 2010), promosso dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana con ricorso notificato il 23 dicembre 2009, depositato in cancelleria il 30 dicembre 2009 ed iscritto al n. 109 del registro ricorsi 2009.

Udito nella camera di consiglio del 14 aprile 2010 il Giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto che il Commissario dello Stato per la Regione siciliana, con ricorso in via principale ritualmente notificato e depositato in data 30 dicembre 2009 (reg. ric. n. 109 del 2009), ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della delibera legislativa della Assemblea regionale siciliana, con la quale la stessa ha approvato il disegno di legge n. 499 (Interventi finanziari urgenti per l'anno 2009 e disposizioni per l'occupazione. Autorizzazione per l'esercizio provvisorio per l'anno 2010), per contrasto con gli articoli 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché con gli articoli 14 e 17 dello Statuto speciale della Regione Siciliana;

che l'art. 3 della delibera legislativa censurata stabilisce che l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA) è autorizzata a rinnovare, sino al 31 marzo 2010, i contratti di lavoro a tempo determinato con il personale selezionato con procedura di evidenza pubblica già utilizzato da detta amministrazione;

che tale articolo stabilisce, inoltre, che l'ARPA è autorizzata a stipulare contratti di lavoro a tempo determinato sino al 31 dicembre, in numero massimo di 40 unità, previo espletamento di procedure selettive, con riserva dell'80% dei posti complessivi al personale che ha già prestato servizio presso l'ARPA con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto, per un periodo non inferiore a 18 mesi;



che il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha censurato l'art. 3 della delibera legislativa in argomento per violazione dell'art. 97 Cost., richiamando la consolidata giurisprudenza di questa Corte secondo la quale «la forma generale ed ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni è rappresentata da una selezione trasparente, comparativa, basata esclusivamente sul merito» (sentenza n. 293 del 2009);

che, secondo il ricorrente, la norma, nel riferirsi genericamente a tutti coloro che abbiano già prestato servizio presso l'ARPA, non indicherebbe alcuna peculiare situazione giustificatrice della deroga al principio di cui all'art. 97, terzo comma, Cost. e si risolverebbe in un arbitrario privilegio a favore di una generica categoria di persone;

che, inoltre, a giudizio del Commissario dello Stato, la disposizione impugnata, da un lato, lederebbe, in via indiretta, gli artt. 3 e 51 Cost., non consentendo ai cittadini di accedere ai pubblici uffici, tramite concorso pubblico, in condizione di uguaglianza e, dall'altro, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva l'ordinamento civile alla competenza esclusiva dello Stato;

Considerato che, successivamente all'impugnazione, la predetta delibera legislativa è stata pubblicata (sulla *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana del 31 dicembre 2009, n. 61) come legge della Regione siciliana 29 dicembre 2009, n. 13 (Interventi finanziari urgenti per l'anno 2009 e disposizioni per l'occupazione. Autorizzazione per l'esercizio provvisorio per l'anno 2010), con omissione della disposizione oggetto di censura;

che l'intervenuto esaurimento del potere promulgativo, che si esercita necessariamente in modo unitario e contestuale rispetto al testo deliberato dall'Assemblea regionale siciliana, preclude definitivamente la possibilità che le parti della legge impugnate ed omesse in sede di promulgazione acquistino o esplichino una qualche efficacia, privando così di oggetto il giudizio di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, ordinanze n. 74 del 2010, n. 186 del 2009, n. 304 del 2008, n. 358 del 2007, n. 229 del 2007, n. 410 del 2006);

che, pertanto, in conformità alla giurisprudenza di questa Corte, deve dichiararsi cessata la materia del contendere.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara cessata la materia del contendere in ordine al ricorso in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 aprile 2010.

*Il Presidente:* AMIRANTE

*Il redattore:* CASSESE

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 aprile 2010.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

10C0381





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 54

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° aprile 2010*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Imposte e tasse - Lavoro e occupazione - Norme della Regione Veneto - Agevolazioni, esenzioni o riduzioni di tributi a favore dei lavoratori per favorirne la partecipazione alla gestione delle imprese, da concedersi da parte della Giunta regionale - Agevolazioni per le imprese che attuano la partecipazione dei lavoratori alla proprietà e alla gestione dell'impresa, da concedersi da parte della Giunta regionale - Lamentata attribuzione della competenza a concedere agevolazioni fiscali alla Giunta regionale anziché al Consiglio regionale, nonché indeterminazione del provvedimento e dei tributi interessati - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, del principio della riserva di legge in materia tributaria, della competenza legislativa statale esclusiva in materia di sistema tributario e contabile dello Stato.**

- Legge della Regione Veneto 22 gennaio 2010, n. 5, artt. 3, commi 1, 2, lett. c), 3, e 4, comma 1, lett. b).
- Costituzione, artt. 23, 97 e 117, secondo comma, lett. e).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato, difeso e assistito *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici in Roma, via dei Portoghesi 12, è legalmente domiciliato contro la Regione Veneto in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* per la declaratoria della illegittimità costituzionale della legge regionale 22 gennaio 2010, n. 5, recante: «Norme per favorire la partecipazione dei lavoratori alla proprietà e alla gestione d'impresa» art. 3, comma 1, comma 2, lett. c) e comma 3; art. 4, comma 1 e comma 1, lett. b) (B.U.R. n. 8 del 26 gennaio 2010).

La legge regionale n. 5 del 22 gennaio 2010 — con la quale sono state dettate norme per favorire e sostenere la partecipazione dei lavoratori dipendenti di società di capitali, di società di persone e di imprese individuali alla gestione delle imprese stesse e alla determinazione dei relativi obiettivi — presenta i seguenti profili di illegittimità costituzionale.

In particolare, l'art. 3, rubricato «Agevolazioni per i lavoratori» stabilisce che «la Giunta regionale concede agevolazioni e/o finanziamenti» ai predetti destinatari, specificando al comma 2, lettera c) che è in facoltà della medesima Giunta regionale «concedere esenzioni o riduzioni di tributi... per quanto di competenza, nei limiti stabiliti annualmente con legge finanziaria regionale».

Il successivo comma 3 dispone, poi, che le suddette misure agevolative «sono aggiuntive rispetto a quelle eventualmente previste da norme nazionali». Tutte le esenzioni sono quindi concesse, a norma del comma 1 dell'art. 3, dalla Giunta regionale.

Di tenore analogo sono le disposizioni contenute all'art. 4, rubricato «agevolazioni per le imprese», che stabilisce, al comma 1, che la Giunta regionale concede una serie di misure agevolative alle imprese che attuano la partecipazione dei lavoratori alla proprietà e alla gestione dell'impresa, tra cui (lettera b) «esenzioni, riduzioni o altre forme di agevolazioni in materia tributaria, per quanto di competenza, nei limiti stabiliti annualmente con legge finanziaria regionale».

Entrambi gli articoli all'esame sono illegittimi, sia per l'attribuzione della competenza a concedere agevolazioni fiscali alla Giunta regionale anziché al Consiglio regionale, sia per la indeterminazione e l'ampiezza dei rispettivi ambiti di applicazione, in quanto non vengono specificate né la natura — regolamentare o meramente amministrativa — del provvedimento di competenza della Giunta, né la tipologia dei tributi interessati, in violazione quindi del principio di buon andamento della Pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione.

Lo spostamento di competenze dall'organo legislativo all'organo esecutivo e i diversi effetti dello strumento giuridico prescelto (provvedimento amministrativo, anziché legge) determinano, infatti, la violazione dell'articolo 23 della Costituzione, che prevede la riserva di legge in materia tributaria.



Deve al riguardo rilevarsi che, sia pure con l'eccezione di alcuni casi in cui esenzioni o riduzioni di tributi comunali o provinciali possono essere oggetto di regolamenti (rispettivamente comunali o provinciali), peraltro sempre nei limiti stabiliti dalla normativa statale di riferimento, le misure agevolative fiscali possono essere introdotte solo con legge.

Né appare sufficiente a garantire la conformità ai citati parametri costituzionali la locuzione «per quanto di competenza, nei limiti stabiliti annualmente con legge finanziaria regionale», contenuta in entrambi gli articoli all'esame.

Inoltre, come più volte affermato da codesta ecc.ma Corte costituzionale (*cf.*: Corte costituzionale 25 ottobre 2005, n. 397) deve ritenersi preclusa alle regioni la facoltà di legiferare su tributi istituiti e disciplinati da legge statale, tra i quali, allo stato della legislazione vigente, vanno annoverati anche i «tributi regionali».

Pertanto le suddette disposizioni, nel prevedere la facoltà della Giunta di concedere esenzioni e riduzioni di tributi, anche in aggiunta alle agevolazioni introdotte dalla normativa statale, sono illegittime per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *e*) della Costituzione, che attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva in materia di sistema tributario e contabile dello Stato.

*P. Q. M.*

*Si conclude perché la legge regionale impugnata sia dichiarata costituzionalmente illegittima.*

*Si producono:*

*estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 19 marzo 2010;  
relazione, allegata alla medesima delibera, del Dipartimento per gli affari regionali;  
legge regionale impugnata (l.r. 22 gennaio 2010, n. 5).*

Roma, addì 25 marzo 2010

*L'Avvocato dello Stato: Gabriella D'AVANZO*

10C0368

N. 55

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 aprile 2010  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Impiego pubblico - Norme della Regione Molise - Personale dipendente dell'Amministrazione regionale - Buoni pasto - Assegnazione di non più di 120 buoni pasto all'anno per ogni dipendente, e per gli autisti assegnazione di una quota aggiuntiva calcolata su base storica in relazione al servizio svolto - Lamentato intervento in materia riservata alla contrattazione collettiva - Contrasto con la normativa statale sulla contrattazione collettiva che individua le procedure da seguire e sancisce l'obbligo del rispetto della normativa contrattuale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia dell'ordinamento civile.**

- Legge della Regione Molise 22 gennaio 2010, n. 3, art. 18, comma 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *l*); d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, artt. 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49 e 50.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Molise - Personale dipendente dell'Amministrazione regionale - Ripristino temporaneo e rideterminazione dell'indennità dell'Area Quadri, istituita dall'art. 29-bis della legge regionale n. 7 del 1997, relativamente al personale inquadrato nella categoria D nei profili professionali D1 e D3 - Lamentato intervento in materia riservata alla contrattazione collettiva - Contrasto con la normativa statale sulla contrattazione collettiva che individua le procedure da seguire e sancisce l'obbligo del rispetto della normativa contrattuale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia dell'ordinamento civile.**

- Legge della Regione Molise 22 gennaio 2010, n. 3, art. 18, comma 7, che sostituisce il comma 6 dell'art. 3 della legge della Regione Molise 13 gennaio 2009, n. 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *l*); d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, artt. 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49 e 50.



**Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Molise - Servizio sanitario regionale - Interventi riferiti al personale - Possibilità di prorogare i rapporti di lavoro flessibile, a tempo determinato e di co.co. co. per la durata massima del piano di rientro nel rispetto dei limiti annuali di spesa - Proroga di incarichi già conferiti per lo svolgimento delle funzioni di direttore di unità operativa complessa in mancanza della copertura del posto a tempo indeterminato per il periodo corrispondente al piano di rientro - Pre-disposizione da parte dell'azienda sanitaria di un piano di riorganizzazione del personale coerente con il riassetto della rete ospedaliera e con il piano di rientro anche ai fini dell'applicazione dell'art. 3 della l. r. n. 1/2009 - Lamentata precostituzione di vincoli alla futura adozione di specifici programmi operativi per la realizzazione del piano di rientro sanitario per gli anni 2007-2009 - Contrasto con le determinazioni adottate per il 2010 in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra Stato e Regioni, nonché con la normativa nazionale di settore - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione e del principio di leale collaborazione.**

- Legge della Regione Molise 22 gennaio 2010, n. 3, art. 19, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, terzo comma; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 88; decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, commi 10, 11, 12 e 13.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Molise - Servizio sanitario regionale - Possibilità di stipulare contratti per l'attuazione di progetti di ricerca sanitaria o di progetti finalizzati previsti da normative dello Stato - Lamentato ampliamento dell'ambito applicativo delle norme statali, da ritenersi principi fondamentali in materia di tutela della salute - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute, violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, violazione del principio di leale collaborazione.**

- Legge della Regione Molise 22 gennaio 2010, n. 3, art. 19, comma 4.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 15-*octies*.

**Professioni - Norme della Regione Molise - Previsione che la Giunta regionale promuova e disciplini le funzioni dell'informatore medico-scientifico aziendale, ai fini del controllo della spesa farmaceutica e di una corretta informazione sulle prescrizioni farmaceutiche da parte dei medici - Lamentata creazione di nuova figura professionale sanitaria - Contrasto con la normativa nazionale che pone i principi fondamentali in materia di figure professionali sanitarie - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nelle materie concorrenti della tutela della salute e delle professioni.**

- Legge della Regione Molise 22 gennaio 2010, n. 3, art. 19, comma 5.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 6, comma 3.

**Amministrazione pubblica - Norme della Regione Molise - Attività del commissario *ad acta* e del subcommissario, nominati dal Consiglio dei ministri per il Piano di rientro - Possibilità di assumere nuovo personale per le segreterie particolari - Contrasto con la normativa statale che impone di provvedere alla gestione commissariale con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.**

- Legge della Regione Molise 22 gennaio 2010, n. 3, art. 19, comma 7.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, art. 4, comma 2.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, contro la Regione Molise, in persona del suo Presidente *pro tempore* per la declaratoria della illegittimità costituzionale degli articoli 18, commi 4 e 7, e 19, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7 della legge della Regione Molise n. 3 del 22 gennaio 2010, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise del 26 gennaio 2010, n. 2, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 12 marzo 2010.

FATTO

In data 26 gennaio 2010 è stata pubblicata, sul n. 2 del Bollettino ufficiale della Regione Molise, la legge regionale n. 3 del 22 gennaio 2010, recante la «Legge finanziaria regionale 2010».



Alcune delle disposizioni contenute nella detta legge, come meglio si andrà a precisare in prosieguo, eccedono dalle competenze regionali e sono violative di previsioni costituzionali e illegittimamente invasive delle competenze dello Stato; se ne deve pertanto procedere all'impugnazione con il presente atto affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, con conseguente annullamento, sulla base delle seguenti considerazioni in punto di

## DIRITTO

1.1 — Il Titolo VIII della legge finanziaria regionale per il 2010 della Regione Molise contiene disposizioni per il contenimento della spesa.

L'art. 18, per quanto qui particolarmente interessa, è volto al contenimento delle spese per il personale, e, «in armonia con quanto previsto dalla più recente legislazione in materia di finanza pubblica che ha introdotto per gli enti sottoposti al Patto di stabilità interno un articolato livello di restrizioni ed obblighi procedurali», al comma 4 prevede che «la Giunta regionale adotta con proprio atto una nuova disciplina riguardante le spese per i buoni pasto spettanti al personale dipendente dell'Amministrazione regionale, prevedendo annualmente l'utilizzo di non più di 120 buoni pasto per ogni dipendente. Al personale con mansioni di autista è assegnata una quota aggiuntiva calcolata su base storica in relazione al servizio svolto».

La norma incide illegittimamente nelle competenze statali e deve essere dichiarata incostituzionale.

1.2 — Essa, infatti, pretende di disciplinare una materia (spese per i buoni pasto) rientrante nel trattamento economico da ricollegare all'orario di lavoro dei dipendenti dell'Amministrazione regionale: materia però riservata alla contrattazione collettiva.

La norma si pone pertanto in contrasto con le disposizioni contenute nel Titolo III (Contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale) del d.lgs. n. 165/2001 (articoli 40-50, e in particolare art. 45), che complessivamente individua le procedure da seguire in sede di contrattazione e sancisce per tutte le Amministrazioni l'obbligo del rispetto della normativa contrattuale.

La norma in esame, pertanto, violando i principi contenuti nel d.lgs. n. 165/2001 (norma interposta), in particolare nel Titolo III (art. 40 e ss.), contrasta con l'art. 117, comma 2, lett. l) della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile e, quindi i rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile, tra i quali certamente la materia del rapporto di impiego privatizzato e dei contratti collettivi.

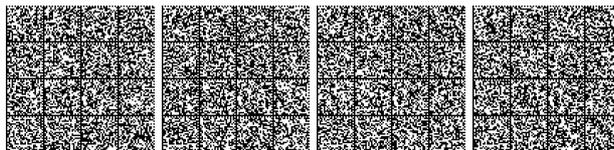
2.1. — Illegittimamente invasivo della sfera di competenza della legislazione statale appare anche il successivo comma 7 dell'art. 18 della legge finanziaria regionale per il 2010 della Regione Molise (legge regionale n. 3/2010).

Detto comma, nel sostituire il comma 6 dell'art. 3 della legge regionale 13 gennaio 2009, n. 1 (legge finanziaria regionale 2009), così testualmente dispone: «nelle more della revisione dei sistemi di incentivazione della qualità delle prestazioni lavorative di cui al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, con effetto dal 1° gennaio 2010 e fino al 30 giugno 2010 sono ripristinate le misure percentuali delle indennità dell'istituto di cui all'articolo 29-bis della legge regionale 8 aprile 1997, n. 7, così come rideterminate dall'articolo 1 della legge regionale 2 ottobre 2006, n. 33». La norma incide dunque, temporaneamente rideterminandola, sulla indennità dell'Area Quadri — istituita dal richiamato art. 29-bis —, relativamente al personale inquadrato nella categoria D nei profili professionali D1 e D3.

Così disponendo, tuttavia, anche la presente disposizione contrasta con le norme contenute nel Titolo III del d.lgs. n. 165/2001 (da artt. 40 a 50), le quali, come visto, obbligano tutte le pubbliche Amministrazioni al rispetto della normativa contrattuale e delle procedure da seguire in sede di contrattazione, e quindi incide nella competenza legislativa statale esclusiva di cui alla lettera l) del comma 2 dell'art. 117 Cost. in materia di ordinamento civile.

2.2. — È ipotizzabile che il personale regionale cui la disposizione fa riferimento, che svolge attività di stretta collaborazione con il personale dirigenziale, possa esser ritenuto allo stesso equiparabile.

E non ignora questa difesa che, secondo la ricostruzione sistematica contenuta nella nota pronunzia n. 2/2004 di codesta ecc.ma Corte (riferita in particolare al personale dirigenziale), l'avvenuta privatizzazione dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche Amministrazioni, pur determinando l'attrazione della relativa disciplina nell'ambito della materia ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato secondo quanto dispone il comma 2, lettera l) dell'art. 117 Cost., non esclude, tuttavia, che le Regioni, «dotate, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, di poteri legislativi propri in tema di organizzazione amministrativa e di ordinamento del personale», conservano «una, seppur ridotta, competenza normativa... in materia», dal momento che lo stesso art. 27, comma 1,



del d.lgs. n. 165/2001 prevede espressamente che «le Regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare (...) adeguano ai principi dell'art. 4 e del presente Capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità».

Ma se pure non fosse «implausibile» un'interpretazione che riservi le procedure e le modalità della contrattazione collettiva all'autonomia degli enti direttamente interessati, da ritenersi non lesiva della riserva di cui all'art. 117, comma 2, lettera l), nella fattispecie in esame il legislatore regionale non si limita a disciplinare con provvedimenti normativi il regime procedimentale della contrattazione, ovviamente per la parte di sua competenza, ma incide sulla misura percentuale delle indennità da corrispondere al personale inquadrato nell'area D: materia che deve invece essere regolata in sede di contrattazione collettiva.

La disposizione regionale lede, pertanto, sotto altro profilo, l'art. 117, lett. l) della Costituzione, il quale riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile.

3. — Incostituzionali appaiono altresì, sotto svariati profili, diverse disposizioni poste dall'art. 19 della legge della Regione Molise n. 3 del 22 gennaio 2010, che pone disposizioni sull'organizzazione del servizio sanitario regionale.

3.1.1. — La richiamata norma, ai commi 1, 2 e 3 (che per comodità espositiva possono essere contestualmente esaminati) prevede che: «1. I contratti del personale di tutto il Servizio sanitario regionale, utilizzato ai sensi del comma 2 dell'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, o assunto a tempo determinato oppure con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, possono essere prorogati, in caso di riscontrata carenza di organico, per la durata massima del Piano di rientro così come prevista dall'intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome concernente il nuovo patto per la salute per gli anni 2010/2012, nel rispetto dei relativi limiti annuali di spesa. 2. Ai fini dello svolgimento temporaneo delle funzioni di direttore di unità operativa complessa, in mancanza della copertura del posto a tempo indeterminato, per il periodo corrispondente al Piano di rientro e per un termine di sei mesi rinnovabile una sola volta, l'Azienda sanitaria regionale per il Molise può prorogare gli incarichi già conferiti a seguito di apposita selezione. 3. L'Azienda sanitaria regionale del Molise predisporre, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, un piano di riorganizzazione del personale coerente con il piano di riassetto della rete ospedaliera e con il Piano di rientro, anche ai fini dell'applicazione dell'art. 3 della legge regionale 13 gennaio 2009, n. 1».

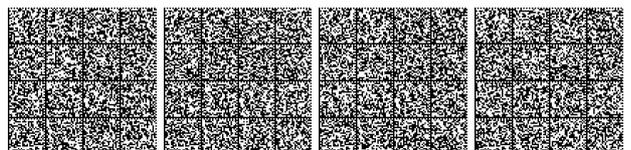
3.1.2. — Le disposizioni sopra riportate prevedono dunque una serie di interventi (proroga del rapporto con personale dipendente; predisposizione di un piano di riorganizzazione del personale) correlati al Piano di rientro sanitario (riferito agli anni dal 2007 al 2009) la cui prosecuzione (essendo i relativi obiettivi riferiti all'anno 2009) presuppone l'adozione di specifici programmi operativi. Tutto ciò, nell'ambito di previsione, da ultimo, dell'art. 2, comma 88, della legge finanziaria per il 2010 (legge n. 191/2009): «Per le regioni già sottoposte ai piani di rientro e già commissariato alla data di entrata in vigore della presente legge restano fermi l'assetto della gestione commissariale previgente per la prosecuzione del piano di rientro, secondo programmi operativi, coerenti con gli obiettivi finanziari programmati, predisposti dal commissario *ad acta*, nonché le relative azioni di supporto contabile e gestionale. È fatta salva la possibilità per la regione di presentare un nuovo piano di rientro ai sensi della disciplina recata dal presente articolo. A seguito dell'approvazione del nuovo piano cessano i commissariamenti, secondo i tempi e le procedure definiti nel medesimo piano per il passaggio dalla gestione straordinaria commissariale alla gestione ordinaria regionale».

Ma le iniziative del Legislatore regionale precostituiscono vincoli alla futura adozione dei programmi operativi, incidendo sugli stessi e potenzialmente pregiudicandone già fin d'ora la coerenza con gli obiettivi programmati. In tal modo il Legislatore regionale finisce con il compromettere la piena attuazione dell'art. 2, comma 88, della Finanziaria statale per il 2010, che costituisce norma di coordinamento di finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Carta. Tale disposizione costituzionale risulta pertanto violata dalla disposizione in discorso.

3.1.3. — Sotto ulteriore profilo, i singoli interventi previsti per il personale di cui ai commi 1, 2 e 3 non sono in linea con quanto disposto nel Tavolo tecnico per i programmi operativi del nuovo Patto per la salute sottoscritto, in data 3 dicembre 2009, in sede di Conferenza Permanente per i Rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano.

Infatti, il programma prevede, per l'anno 2010, il contenimento del costo del personale con il conseguente blocco del turn-over, la rideterminazione dei fondi della contrattazione collettiva nonché la diminuzione delle posizioni organizzative.

Il Legislatore regionale, invece, come visto, al comma 1 dell'art. 19 prevede la possibilità di prorogare i rapporti di lavoro flessibile, a tempo determinato e di co.co.co per la durata massima del piano di rientro nel rispetto dei limiti annuali di spesa; al comma 2 dispone la proroga di incarichi già conferiti per lo svolgimento di direttore di unità operativa complessa in mancanza della copertura del posto a tempo indeterminato per il periodo corrispondente al piano



di rientro; al comma 3 prevede la predisposizione da parte dell'azienda sanitaria di un piano di riorganizzazione del personale coerente con il riassetto della rete ospedaliera e con il piano di rientro anche ai fini dell'applicazione di cui all'art. 3 della legge regionale n. 1/2009.

Quanto ai contratti di co.co.co., va precisato che, come chiarito anche dalla Circolare n. 2 dell'11 marzo 2008 della Presidenza del Consiglio dei ministri — Dipartimento della Funzione pubblica, gli stessi non possono ritenersi prorogabili, se non limitatamente al compimento di un'attività avviata, in quanto la loro durata è predeterminata in relazione allo specifico aspetto o fase dell'attività.

Inoltre, il rinvio diretto all'applicazione dell'art. 3 della legge regionale n. 1/2009 si concretizza, di fatto, nell'attuazione di procedure di stabilizzazione del personale precario non dirigenziale in modo difforme da quelle previste dal Legislatore statale di cui all'art. 17, commi da 10 a 13 del d.l. n. 78/2009, conv. in legge n. 102/2009.

Pertanto, per le ragioni che precedono, i commi 1, 2 e 3 dell'art. 19 della Finanziaria 2010 della Regione Molise, oltre che l'art. 117, comma 3 della Costituzione in materia di coordinamento di finanza pubblica come illustrato al numero che precede, violano altresì gli artt. 3 e 97 della Costituzione in riferimento ai principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione e il principio di leale collaborazione Stato-Regioni.

3.2.1. — Incostituzionale è anche il comma 4 del medesimo art. 19 della legge finanziaria 2010 della Regione Molise, anch'essa recante la previsione della stipula di contratti di lavoro.

La norma in discorso prevede che «la Regione Molise, ai fini dell'attuazione di progetti di ricerca sanitaria o di progetti finalizzati alla realizzazione degli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale ex articolo 1, commi 34 e 34-bis, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e per gli interventi finanziati ai sensi dell'articolo 79, comma 1-sexies, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni ed integrazioni, può stipulare i contratti previsti dall'articolo 15-octies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502». Tale ultima disposizione consente appunto la stipula di Contratti per l'attuazione di progetti finalizzati non sostitutivi dell'attività ordinaria, con i quali «le aziende unità sanitarie locali e le aziende ospedaliere possono, nei limiti delle risorse di cui all'art. 1, comma 34-bis della legge 23 dicembre 1996, n. 662, a tal fine disponibili, assumere con contratti di diritto privato a tempo determinato soggetti in possesso di diploma di laurea ovvero di diploma universitario, di diploma di scuola secondaria di secondo grado o di titolo di abilitazione professionale nonché di abilitazione all'esercizio della professione, ove prevista» (art. 15-octies citato).

3.2.2. — Il Legislatore regionale, come è agevole desumere dalla piana lettura delle norme richiamate, ha dunque illegittimamente ampliato l'ambito applicativo della norma statale, estendendo la sua applicazione anche a fattispecie non contemplate dall'art. 15-octies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502. La stipula dei contratti è infatti consentita dalla norma che si censura non solo per i progetti di cui all'art. 1, comma 34-bis della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (nell'ottica del perseguimento degli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale indicati nel Piano sanitario nazionale), ma anche per le fattispecie previste dall'articolo 1, comma 34 della medesima legge (progetti sulla tutela della salute materno-infantile, della salute mentale, della salute degli anziani nonché per quelli finalizzati alla prevenzione, e in particolare alla prevenzione delle malattie ereditarie) e per gli interventi finanziati ai sensi dell'art. 79, comma 1-sexies, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (interventi diretti a garantire la disponibilità di dati economici, gestionali e produttivi delle strutture sanitarie).

Le previsioni poste dalla normazione statale, e *in primis* dall'art. 15-octies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, devono essere considerate principi fondamentali in materia di tutela della salute. Conseguentemente la disposizione regionale impugnata invade la competenza del Legislatore statale violando l'art. 117, comma 3, in materia di tutela della salute e viola il principio di leale collaborazione Stato-Regioni.

3.2.3. — Nella parte in cui la norma della cui costituzionalità si dubita disciplina i contratti di diritto privato previsti dall'articolo 15-octies d.lgs. n. 502/1992 cit. ampliando la sfera di applicazione dello stesso, essa deve infine ritenersi invasiva anche della competenza prevista dal comma 2, lett. l) dell'art. 117 della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile.

3.3.1. — Uguale vizio di incostituzionalità affligge il successivo comma 5 dell'art. 19 della legge finanziaria 2010 della Regione Molise, che prevede che, «ai fini del controllo della spesa farmaceutica e di una corretta informazione sulle prescrizioni farmaceutiche da parte dei medici, la Giunta regionale promuove e disciplina le funzioni dell'informatore medicoscientifico aziendale».

La norma crea dunque una nuova figura professionale nell'ambito delle professioni sanitarie.



3.3.2. — In materia di professioni e di tutela della salute l'art. 117, terzo comma, Cost. prevede una competenza legislativa concorrente dello Stato e della Regione: la determinazione dei principi fondamentali è pertanto riservata al Legislatore statale.

In particolare, costituisce consolidato orientamento della giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte che «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale. (sentenza n. 153 del 2006, nonché, *ex plurimis*, sentenze n. 57 del 2007, n. 424 del 2006). Da ciò deriva che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali». (così Corte cost. n. 300/2007, in una ipotesi di costituzione degli operatori delle «discipline bionaturali»).

3.3.3. — L'istituzione della figura di informatore nell'ambito dell'Azienda sanitaria regionale, individuando di fatto una figura professionale non contemplata dal vigente assetto ordinamentale del Servizio Sanitario Nazionale, si pone dunque in contrasto con l'art. 6, comma 3 del d.lgs. n. 502/1992 («Il Ministro della sanità individua con proprio decreto le figure professionali da formare ed i relativi profili»), legge che pone i suddetti «principi fondamentali» in materia (art. 19, comma 1), violando sotto duplice profilo (professioni; tutela della salute) il disposto dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, ed eccede dall'ambito di competenza attribuita all'Ente territoriale.

3.4.1. — Incostituzionale è, infine, il comma 7 dell'art. 19 della legge finanziaria 2010 della Regione Molise, che prevede che, «in attuazione di quanto stabilito dall'art. 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, relativamente alle modalità organizzative dell'attività del commissario *ad acta* e del subcommissario, nominati dal Consiglio dei ministri per il Piano di rientro, è applicabile l'art. 8 della legge regionale 12 settembre 1991, n. 15, come modificata dalla legge regionale 6 aprile 2009, n. 15. È autorizzata l'imputazione della spesa per il compenso spettante al subcommissario *ad acta* alla UPB n. 198, capitolo 2100».

3.4.2.— L'art. 8 della legge regionale 12 settembre 1991, n. 15, concernente la disciplina delle segreterie particolari, prevede, tra l'altro, la possibilità di assumere nuovo personale per l'organizzazione amministrativa.

Per tale aspetto, quindi, la disposizione regionale si pone in contrasto con l'articolo 4, comma 2, del d.l. 1° ottobre 2007, n. 159, nella parte in cui dispone che le Regioni provvedono agli adempimenti relativi alla gestione commissariale con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. Viola, conseguentemente, i principi fondamentali di cui all'art.117, comma 3 della Costituzione in materia di coordinamento di finanza pubblica.

*P. Q. M.*

*Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, gli artt.18, commi 4 e 7, e 19, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7 della legge della Regione Molise n. 3 del 22 gennaio 2010, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise del 26 gennaio 2010, n. 2, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 12 marzo 2010.*

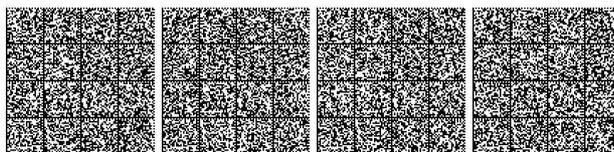
*Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:*

- 1) estratto della delibera del Consiglio dei ministri 12 marzo 2010;*
- 2) copia della legge regionale impugnata;*
- 3) rapporto del Dipartimento degli affari regionali.*

Con ogni salvezza.

Roma, addì 25 marzo 2010

*L'Avvocato dello Stato: Massimo SALVATORELLI*



## N. 56

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 aprile 2010*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Edilizia e urbanistica - Sicurezza pubblica - Norme della Regione Umbria - Collaudo statico di cui all'art. 7 della legge n. 1086 del 1971 - Esclusione per interventi di riparazione e per interventi locali che interessano elementi isolati, o comunque per quegli ulteriori interventi successivamente individuabili con provvedimento della Giunta - Contrasto con la normativa statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di sicurezza.**

- Legge della Regione Umbria 27 gennaio 2010, n. 5, art. 18, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *h*); legge 5 novembre 1971, n. 1086, art. 7.

Ricorso nell'interesse della Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12 è domiciliata nei confronti della Regione Umbria, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 1, della legge regionale 27 gennaio 2010, n. 5, recante «Disciplina delle modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche», pubblicata nel B.U.R. n. 6 del 3 febbraio 2010, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. *h*), Cost. in virtù della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 19 marzo 2010.

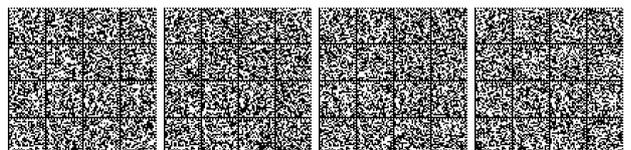
1. — L'articolo 18, comma 1, della L.R. Umbria n. 5/2010, dispone quanto segue: «Per tutti gli interventi edilizi di cui all'articolo 7, comma 1 e all'articolo 8, comma 2, ad esclusione degli interventi di riparazione o interventi locali che interessano elementi isolati, è necessario effettuare il collaudo statico volto ad accertare che la realizzazione degli interventi avvenga in conformità a quanto previsto nel progetto. Con proprio atto la Giunta regionale può individuare altri interventi edilizi esclusi dal collaudo. Il collaudo statico va normalmente eseguito in corso d'opera tranne casi particolari in cui tutti gli elementi portanti principali siano ancora controllabili e collaudabili ad opere ultimate».

Tale previsione regionale, che consente l'esclusione del collaudo statico di cui all'articolo 7 della legge statale n. 1086/1971 per alcuni interventi non precisamente definiti («interventi di riparazione o interventi locali che interessano elementi isolati»), o comunque per quegli ulteriori interventi successivamente individuabili con provvedimento giuntale, si pone in contrasto con la richiamata normativa statale.

Il menzionato articolo 7 della legge n. 1086/1971 prevede infatti che siano obbligatoriamente assoggettate a collaudo statico, secondo le ulteriori previsioni ivi dettagliate e secondo la normativa tecnica di attuazione, tutte le opere di cui al precedente articolo 1: e quindi le opere in conglomerato cementizio armato normale, quelle in conglomerato cementizio armato precompresso, nonché le opere a struttura metallica, accomunate dalla caratteristica di assolvere ad una «funzione statica» relativa agli edifici cui accedono (*cf.*: primo, secondo e terzo comma, nonché Cass. Pen., III, 19 novembre 1996, n. 9840).

Trattasi invero di normativa volta a garantire la sicurezza degli edifici, ed a prevenire pericolo per la pubblica incolumità, secondo quanto disposto dall'articolo 1, quarto comma, della medesima legge n. 1086/1971, a mente del quale «la realizzazione delle opere di cui ai commi precedenti deve avvenire in modo tale da assicurare la perfetta stabilità e sicurezza delle strutture e da evitare qualsiasi pericolo per la pubblica incolumità». Al riguardo, *cf.*: Cass. Pen., III, 9 settembre 2004, n. 36093, secondo cui «la prescrizione della denuncia dell'inizio dei lavori con conglomerato cementizio, prevista dall'art. 1 legge 5 novembre 1971, n. 1089, è giustificata dalla necessità di consentire all'ente preposto di venire a conoscenza di ogni attività costruttiva in cemento armato, ritenuta rilevante secondo l'interpretazione giurisprudenziale degli articoli 1 e 4 cit. legge n. 1086, e di effettuare i dovuti controlli al fine di escludere ogni pericolo per la pubblica e privata incolumità, non rilevando in proposito le eventuali circolari amministrative emanate in senso contrario dall'autorità regionale»; nonché Cass. Pen., III, 17 gennaio 2003, n. 2101, secondo cui la *ratio legis* (...) è quella di assicurare la stabilità del fabbricato in tutti i casi nei quali siano comunque adoperate strutture in cemento armato o in metallo in funzione statica».

Ancor maggiore rigore sul controllo di siffatte costruzioni va adoperato riguardo le costruzioni in zone sismiche (di cui in effetti si occupa la normativa regionale qui impugnata), atteso quanto opportunamente statuito da Cass. Pen., III, 24 ottobre 2001, n. 38142: «In tema di edilizia, le disposizioni della normativa antisismica di cui alla legge 2 febbraio 1974, n. 64 si applicano a tutte le costruzioni la cui sicurezza possa interessare la pubblica incolumità, a nulla rilevando la natura dei materiali usati e delle strutture realizzate — a differenza della disciplina relativa alle opere in



conglomerato cementizio armato dettata dalla legge 5 novembre 1971, n. 1086 — in quanto l'esigenza di maggiore rigore nelle zone dichiarate sismiche rende ancor più necessari i controlli e le cautele prescritte, quando si impiegano elementi strutturali meno solidi e duraturi del cemento armato».

2. — La indiscutibile pertinenza della normativa sul collaudo statico alla materia della «sicurezza», consente di denunciare la intervenuta violazione del relativo ambito di competenza statale, delineato all'articolo 117, secondo comma, lett. *h*), Cost., («ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale») nella accezione recentissimamente fornitagli da codesta Corte costituzionale, la quale ha segnalato che la indicata materia «non si esaurisce nell'adozione di misure relative alla prevenzione e repressione dei reati, ma comprende la tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone, e quindi la salvaguardia di un bene che abbisogna di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale» (sentenza 28 gennaio 2010, n. 21).

In effetti, la impugnata normativa regionale consente di sottrarre l'assoggettamento all'obbligo di collaudo statico di certi interventi edilizi (come evidenziato, non meglio determinati, o addirittura successivamente determinabili solo a seguito di individuazione con «atto» della Giunta Regionale), a prescindere dalla verifica del loro assolvimento della «funzione statica» cui la legge n. 1086/1971 ricollega il richiamato obbligo.

In definitiva, oltre ad incidere su materia di esclusiva competenza statale a mente della Costituzione, la norma regionale *de qua* è suscettibile di depotenziare i livelli di controllo sulla staticità di edifici, segnatamente in aree a rischio sismico, con inaccettabile pericolosa incidenza sui livelli di sicurezza pubblica.

*P. Q. M.*

*Ricorre alla ecc.ma Corte costituzionale affinché la stessa voglia dichiarare — in accoglimento delle sue poste deduzioni — la illegittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 1, della legge regionale 27 gennaio 2010, n. 5, recante «Disciplina delle modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche», pubblicata nel B.U.R. n. 6 del 3 febbraio 2010, per contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lett. h), Cost.*

*Si deposita la seguente documentazione:*

1) *copia autentica dell'estratto del verbale relativo alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 19 marzo 2010, con l'allegata relazione;*

2) *copia della legge regionale 27 gennaio 2010, n. 5, recante «Disciplina delle modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche», pubblicata nel B.U.R. n. 6 del 3 febbraio 2010.*

Roma, addì 29 marzo 2010

*L'Avvocato dello Stato: Giancarlo CASELLI*

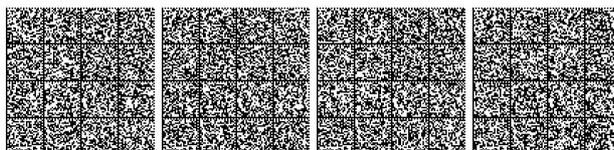
10C0370

N. 57

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 aprile 2010  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Ambiente - Norme della Regione Basilicata - Attività consentite nelle aree naturali tutelate - Possibilità che gli Enti Parco regionali adottino, mediante un apposito Regolamento Provvisorio del Parco approvato dal Consiglio Regionale, provvedimenti specifici, anche in deroga ai divieti stabiliti dalle leggi regionali e nazionali sulle aree naturali protette, fino all'approvazione del Piano del Parco - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.**

- Legge della Regione Basilicata 29 gennaio 2010, n. 4, art. 1, che inserisce il comma 9 all'art. 19 della legge della Regione Basilicata 28 giugno 1994, n. 28.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *s*); legge 6 dicembre 1991, n. 394, artt. 11 e 22, comma 1, lett. *d*); legge della Regione Basilicata 28 giugno 1994, n. 28, art. 19, comma 3.



Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato e presso la stessa domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, ricorrente, contro la Regione Basilicata in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, intimata, per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 29 gennaio 2010, n. 4, pubblicata nel BUR n. 6 del 1° febbraio 2010, recante «modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 28 del 28 giugno 1994 — Individuazione, classificazione, Istituzione, Tutela e Gestione delle Aree Protette in Basilicata».

Per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. *s*) della Costituzione.

#### F A T T O

La legge della Regione Basilicata 28 giugno 1994, n. 28 («Individuazione, istituzione, tutela e gestione delle aree naturali protette in Basilicata»), ha previsto all'art. 19 la disciplina del «Piano per il Parco».

In particolare, il comma 3, della predetta norma, in conformità all'art. 11, comma 3, della legge n. 394/1991 («legge quadro sulle aree protette») stabilisce che: «I piani per i Parchi devono inoltre prevedere il divieto di attività e opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati, con particolare riguardo alla flora, alla fauna e ai rispettivi habitat, ed in ispecie:

- a) l'esercizio della caccia, secondo le disposizioni della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»;
- b) l'esercizio della pesca secondo le disposizioni della legge regionale 27 marzo 2000, n. 24;
- c) la cattura, la detenzione e il disturbo delle specie animali;
- d) la raccolta ed il danneggiamento delle specie vegetali spontanee dei licheni e dei funghi;
- e) l'introduzione e la reintroduzione di specie animali o vegetali suscettibili di alterare gli equilibri naturali;
- f) l'introduzione e l'impiego di qualsiasi mezzo atto a sopprimere o alterare i cicli geobiologici;
- g) gli scarichi e le immissioni di sostanze solide, liquide o gassose nocive nel terreno, nei corsi d'acqua e nell'aria, le immissioni sonore di disturbo;
- i) la coltivazione di cave, lo sfruttamento di miniere, le ricerche minerarie e l'asportazione di minerali;
- l) le modificazioni del regime delle acque incompatibili con le finalità del parco;
- m) accensione dei fuochi, salvo quanto prescritto dalle norme nazionali e regionali in merito agli incendi boschivi».

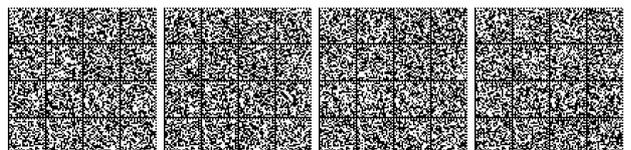
La predetta legge regionale n. 28 del 28 giugno 1994 è stata modificata dalla legge regionale 29 gennaio 2010, n. 4. In particolare, l'art. 1 di tale legge ha inserito all'art. 19 della legge regionale n. 28/1994, dopo il comma 8, il seguente comma 9 «Gli enti Parco regionali, i cui territori sono ricompresi nei Piani Paesistici di Area Vasta di cui alla legge regionale n. 3 del 1990, nel rispetto delle finalità istitutive dei parchi, delle previsioni e dei vincoli stabiliti dalla legislazione vigente, possono approvare provvedimenti specifici fino all'approvazione del Piano del Parco per l'esercizio delle attività consentite, anche in deroga al precedente comma 3, mediante un apposito Regolamento Provvisorio del Parco approvato dal Consiglio Regionale, sentito il parere della Terza Commissione Consiliare Permanente competente in relazione alla congruità delle deroghe previste dal Regolamento Provvisorio rispetto alla legislazione vigente e previo parere del Comitato Scientifico per l'Ambiente di cui all'art. 11 della legge regionale n. 28 del 1994 per gli aspetti ambientali».

L'art. 1 della legge regionale n. 4 del 29 gennaio 2010 è costituzionalmente illegittimo per il seguente

#### M O T I V O

Violazione dell'art. 117, comma 2, lett. *s*) della Costituzione, che riserva alla legislazione esclusiva statale la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

L'art. 22, comma 1, lett. *d*) della legge n. 394/1991 (legge quadro sulle «Aree protette») prescrive per l'adozione dei regolamenti delle aree naturali protette regionali il rispetto dei principi di cui all'art. 11 della stessa legge, il quale



prevede che «il regolamento del Parco... è adottato dall'Ente parco» e che «nei parchi sono vietate le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat».

Quest'ultima prescrizione è stata testualmente recepita dall'art. 19 della legge regionale n. 28/1994 il cui art. 9, comma 3, dispone che «i piani per i Parchi devono inoltre prevedere il divieto di attività e opere che possano compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati, con particolare riguardo alla flora, alla fauna e al rispettivi habitat ...». La citata legge regionale n. 28/1994 è stata però modificata dalla legge regionale n. 4/2010 il cui art. 1 ha aggiunto all'art. 19 il comma 9 il quale stabilisce che gli Enti Parco regionali possono adottare, mediante un apposito Regolamento Provvisorio del Parco approvato dal Consiglio Regionale, provvedimenti specifici, anche in deroga ai divieti stabiliti nel comma 3 del medesimo articolo 19, fino all'approvazione del Piano del Parco per l'esercizio delle attività consentite. Tale regolamento viene adottato sentito il parere della Terza Commissione Consiliare Permanente competente in relazione alla congruità delle deroghe previste rispetto alla legislazione vigente e previo parere del Comitato Scientifico per l'Ambiente istituito dall'art. 11 della medesima legge regionale n. 28 del 1994.

L'impugnata norma regionale detta una disciplina relativa alle aree naturali protette, che codesta Ecc.ma Corte ha ritenuto compresa nell'ambito dell'ambiente e dell'ecosistema (sent. n. 12/2009; n. 272/2009; n. 387/2008 e n. 422/2008), rientrante, quindi, nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

Nell'esercizio di tale competenza esclusiva il legislatore statale, con la legge n. 394/1991, ha attribuito agli Enti Parco la competenza regolamentare in materia di disciplina dell'esercizio delle attività dei Parchi (art. 11, comma 1, e 25 legge cit.) ed ha vietato in essi le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati, con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi «habitat».

L'art. 1 della legge regionale n. 4/2010 non solo attribuisce al Consiglio Regionale un potere regolamentare in materia di parchi, che invece la legge statale riserva alla competenza dell'Ente Parco, ma consente altresì di derogare ai divieti stabiliti dall'art. 19, comma 3, della legge regionale n. 28/1994, in conformità all'art. 11, comma 3 della legge quadro sulle aree protette, a salvaguardia dell'ambiente, così interferendo in un ambito, quale quello della tutela del patrimonio ambientale e paesaggistico, riservato in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato dell'art. 117, secondo comma, lett. s) Cost.

*P. Q. M.*

*Voglia l'ecc.ma Corte, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 1, della legge regionale regione Basilicata del 29 gennaio 2010, n. 4, pubblicata nel BUR n. 6 del 1° febbraio 2010, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 28 del 28 giugno 1994 - Individuazione, Classificazione, Istituzione, Tutela e Gestione delle aree protette in Basilicata» per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s) Cost.*

*Unitamente al presente ricorso, saranno depositati:*

a) *copia della legge della Regione Basilicata 29 gennaio 2010, n. 4, pubblicata nel BUR n. 6 del 1° febbraio 2010, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 28 del 28 giugno 1994 - Individuazione, Classificazione, Istituzione, Tutela e gestione delle aree protette in Basilicata»;*

b) *estratto della delibera di impugnazione adottata dal Consiglio dei ministri nella riunione del 19 marzo 2010, con allegata relazione.*

Roma, addì 25 marzo 2010

*L'Avvocato dello Stato: Maria Letizia GUIDA*



## N. 122

*Ordinanza del 22 marzo 1999 emessa dal Pretore di Salerno - Sez. distaccata di Amalfi  
nel procedimento penale a carico di Ferrara Giuseppe*

**Processo penale - Giudizio a seguito di opposizione al decreto penale di condanna - Decreto di citazione a giudizio emesso dal giudice per le indagini preliminari - Mancata previsione, a pena di nullità, del previo invito a presentarsi per rendere interrogatorio ai sensi dell'art. 375, comma 3, cod. proc. pen. - Disparità di trattamento rispetto a situazioni analoghe - Lesione del diritto di difesa.**

- Legge 16 luglio 1997, n. 234, artt. 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

## IL V. PRETORE

Visti gli atti del procedimento penale n. 9535/97 R.G.N.R. e n. 148/98 R.G.Pret., nei confronti di Ferrara Giuseppe, nato a Tramonti il 18 marzo 1952, osserva quanto segue:

L'imputato veniva tratto a giudizio con decreto emesso dal G.I.P. presso la Pretura Circondariale di Salerno, in data 19 gennaio 1998, a seguito di rituale e tempestiva opposizione a decreto penale di condanna, con il quale il prevenuto si vedeva condannato alla pena di lire 975.000 di ammenda, oltre spese processuali, perché riconosciuto colpevole del reato di cui all'art. 5, lett. b) legge n. 283/62;

instaurato il processo, ai sensi degli artt. 464 e 456 c.p.p., alla prima udienza utile la difesa sollevava questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge 234 del 1997, nella parte in cui non prevedono che anche il decreto di citazione a giudizio emesso dal G.I.P., in seguito ad opposizione a decreto penale di condanna, sia preceduto, a pena di nullità, dall'invito a presentarsi per rendere interrogatorio ai sensi dell'art. 375, comma 3 c.p.p., ritenendo tale carenza normativa in contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione.

La questione sollevata dal difensore dell'imputato appare rilevante per il presente processo, in quanto la sussistenza o meno di una causa di nullità del decreto di citazione a giudizio incide inevitabilmente sulla corretta instaurazione del processo e sul proficuo svolgimento dello stesso.

La questione di legittimità così posta, peraltro, non appare manifestamente infondata.

Ebbene, la mancata previsione dell'avviso a presentarsi per rendere interrogatorio, e le denegata possibilità, che ne consegue, per l'imputato di esporre in via preliminare le proprie ragioni, danno luogo ad un'ingiustificata disparità di trattamento in presenza di uguali situazioni giuridiche soggettive che contrasta, senza dubbio, con l'opposto principio di rango costituzionale.

In effetti, è vero che, in origine, non vi è identità di posizione tra colui che, in seguito alle indagini preliminari, viene rinviato a giudizio e colui che, in seguito ad accertamenti diversamente valutati dal P.M., viene direttamente condannato con decreto emesso dal G.I.P. su richiesta del rappresentante della Pubblica Accusa; tuttavia, è anche vero che identità di posizione processuale, però, si raggiunge, nel caso in cui venga presentata opposizione al decreto penale di condanna e con tale atto non si faccia richiesta di applicazione di pena concordata o di oblazione o di abbreviato.

In tale caso, infatti, con l'opposizione si manifesta la volontà di un accertamento giurisdizionale dell'eventuale responsabilità penale, con le garanzie che un paritetico e regolare contraddittorio tra le parti assicura.

Ebbene, l'atto di opposizione a decreto penale di condanna e la richiesta (sia pure implicita) di recuperare le «vie ordinarie» del processo, sono espressione di un deciso dissenso dalle conclusioni accusatorie.

Proprio in tale ipotesi, quindi, l'imputato potrebbe avere interesse a prospettare le proprie ragioni in sede di interrogatorio, per difendersi dalle conclusioni raggiunte dal P.M., tentando (se fornito di adeguati elementi in tal senso) di stravolgere quelle stesse conclusioni.

La possibilità di recuperare il rito ordinario, che vede la celebrazione del processo nei confronti dell'imputato in un pubblico dibattimento, basato sul contraddittorio delle parti, è senz'altro attuazione del principio di uguaglianza e dell'inviolabile diritto di difesa.

Questo però non basta.



Non è di per sé garanzia di effettiva ugaglianza l'ottenere un rinvio a giudizio, a seguito di opposizione a decreto penale di condanna, perché comunque viene preclusa al soggetto la possibilità di intervenire proprio su di un argomento prodromico e determinante per il seguito: la fondatezza dell'imputazione.

Mentre con l'interrogatorio che precede il decreto di citazione a giudizio l'imputato ha la possibilità di difendersi, in via preliminare, dalle accuse sollevate nei suoi confronti, ha quindi la possibilità di far dubitare della fondatezza del fatto di reato o del suo coinvolgimento nello stesso, potendo addirittura sperare che le sue argomentazioni portino il P.M. ad una richiesta di archiviazione, diverse e ridotte sono le possibilità di difesa dell'imputato «opponente».

Questi, infatti, con l'opposizione al decreto penale di condanna non riesce a rimuovere preliminarmente l'imputazione formulata dal rappresentante della Pubblica Accusa, né ha la possibilità di prospettare argomentazioni che possano far vacillare il castello accusatorio già dalle prime battute del processo futuro (non dimentichiamo che il proscioglimento ex art.129 c.p.p. può essere invocato da entrambe le parti — non soltanto dalla difesa — e che, in molte occasioni, si potrebbe rivelare come epilogo migliore rispetto ad un lungo, dispendioso, quanto inutile, dibattito).

Ebbene, è evidente la disparità di trattamento tra imputato ex art. 555 c.p.p. ed imputato ex artt. 464 - 456 c.p.p. Disparità di trattamento che si riflette, inevitabilmente, sull'ambito di operatività del diritto di difendersi che, da un lato, viene pienamente riconosciuto, dall'altro, invece, viene fortemente compresso, anzi escluso, nella fase investigativa, per poi riespandersi quando ormai, sulla base delle discrezionali del P.M., il fatto è stato ritenuto abbastanza fondato da meritare l'instaurazione del processo e quindi l'esercizio dell'azione penale nei confronti di un imputato rimasto, fino ad allora, all'oscuro di ciò che gli stava accadendo.

*P.Q.M.*

*Letti gli artt. 23 e segg. della legge 11 marzo 1953, n. 87, il V. Pretore dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge n. 234 del 1997 in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono che il decreto di citazione a giudizio emesso dal G.I.P., in seguito ad opposizione a decreto penale di condanna, debba essere preceduto, a pena di nullità, dall'invito a presentarsi per rendere interrogatorio;*

*Considerata la questione rilevante per il processo a quo, giacché la sussistenza o meno di una causa di nullità del decreto di citazione a giudizio incide sulla proficuità del suo svolgimento, dispone la sospensione del processo in corso e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Manda alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza alle parti, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e per la sua comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato.*

Amalfi, addì 22 marzo 1999

*Il VPO*

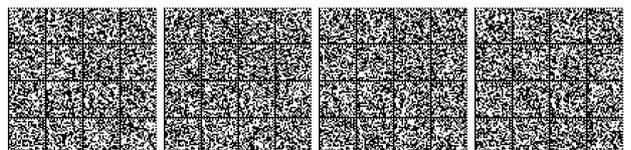
10C0310

N. 123

*Ordinanza del 12 dicembre 2007 emessa dal Tribunale di Novara  
nel procedimento penale a carico di Ehimare Timoth ed altri*

**Reati e pene - Riciclaggio dei capitali di provenienza illecita - Esercizio delle attività individuate dai decreti legislativi emanati ai sensi dell'art. 15, comma 1, lett. c), della legge n. 52/1996 senza essere iscritto nell'elenco degli operatori abilitati - Configurazione della fattispecie quale delitto - Previsione di pene superiori ai limiti edittali indicati nella legge delega n. 52/1996 - Eccesso di delega.**

- Decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 153, art. 5, comma 3.
- Costituzione, artt. 76 e 77; legge 6 febbraio 1996, n. 52, art. 15, comma 1, lett. c).



## IL TRIBUNALE

Letti gli atti del procedimento penale suindicato, pendente nei confronti di Ehimare Timoth, nato il 14 aprile 1967 a Uromi (Nigeria), Penazzi Livio, nato il 18 marzo 1943 a Bolzano e Genise Antonio Rosario, nato il 6 ottobre 1946 a Trebisacce (Cosenza), imputati per il «reato di cui agli artt. 110, c.p. e 5 terzo comma d.lgs. n. 153/1997, per avere in concorso tra loro, Ehimare Timoth in qualità di titolare della ditta individuale «Multilink Trust Communication», Penazzi Livio in qualità di rappresentante dell'intermediario finanziario «Omnia Finanziaria S.p.a.», Genise Antonio Rosario in qualità di rappresentante dell'intermediario finanziario «Euro Envios S.p.a.», esercitato per il periodo dal 21 maggio 2003 al 27 febbraio 2006 l'esercizio abusivo di attività finanziaria trasferendo denaro: con l'intermediario «Omnia Finanziaria S.p.a.» sono stati inviati € 203.025,92 e ricevuti € 33.526,88; con l'intermediario «Euro Envios S.p.a.» sono stati inviati € 792.107,70; in Novara dal 21 marzo 2003 al 27 febbraio 2006»;

Viste le eccezioni di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma terzo d.lgs. n. 153/1997 in relazione all'art. 25, comma secondo Cost., nonché in relazione agli artt. 76 e 77 Cost. ed all'art. 15, primo comma, lett. C) legge n. 52/1996, sollevate dal difensore dell'imputato Penazzi (cui si sono associate le difese dei coimputati Ehimare e Genise) sotto due diversi profili:

lamentata violazione del principio di legalità di cui all'art. 25 secondo comma Cost., posto che al momento dell'emanazione della delega stessa la normativa di riferimento, decreto-legge n. 143/1991, non avrebbe contenuto alcuna disposizione che prevedesse quale fattispecie di reato l'attività consistente nell'esercizio di trasferimento di fondi (c.d. money transfer) senza previa iscrizione negli elenchi istituiti presso le autorità di controllo, ovvero la medesima attività, come pure i soggetti ad essa abilitati, sarebbero stati individuati nella normativa attuativa attraverso il rimando improprio a fonti normative secondarie, quali l'art. 4, lett. A) D.M. 6 luglio 1994;

lamentato eccesso di delega in relazione agli artt. 76 e 77 Cost. ed ai criteri di cui all'art. 15, primo comma, lett. C) legge n. 52/1996, laddove la norma impugnata prevede l'estensione delle disposizioni di cui decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito, in legge 5 luglio 1991, n. 197, disposizioni che tuttavia prevedono esclusivamente reati di natura contravvenzionale, mentre l'art. 5, terzo comma, legge citata che si assume incostituzionale configura una fattispecie di delitto, punibile con la sanzione congiunta di reclusione e multa;

Sentito il parere del P.M. che ha concluso come da verbale,

## OSSERVA

Il procedimento è al suo inizio e non è stata espletata attività istruttoria di sorta, pertanto il giudicante, al fine di valutare la rilevanza nel caso concreto delle doglianze difensive, non potrà che limitarsi a tener conto della prospettazione accusatoria di per se stessa, in proposito osservando come la sintetica qualificazione di «abusività» riportata in epigrafe con riferimento all'attività asseritamente svolta dagli imputati, pur se non esplicitamente indicato nell'imputazione, tuttavia non può che riferirsi al fatto che i soggetti agenti non siano iscritti, come viceversa esplicitamente previsto dall'art. 5, terzo comma, nell'elenco di cui al secondo comma dello stesso art. 5.

Pare indispensabile prendere le mosse, per esaminare le questioni proposte dagli imputati, da una organica esposizione della fin troppo complessa normativa di riferimento in materia, che consta di:

Direttiva 10 giugno 1991, n. 91/308/CEE (successivamente abrogata dall'art. 44 della Direttiva del Parlamento e del Consiglio europeo n. 60 del 20 ottobre 2005) che prevedeva forme di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite;

legge delega 6 febbraio 1996, n. 52, recante disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee, il cui art. 15, primo comma, lett. C) disponeva di estendere, ai sensi della citata Direttiva CEE, «in tutto od in parte l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143 convertito con modificazioni dalla legge 5 luglio 1991, n. 197, a quelle attività particolarmente suscettibili di utilizzazione a fini di riciclaggio... La formazione o l'integrazione dell'elenco di tali attività e categorie di imprese... avverrà con uno o più decreti legislativi»; al secondo comma detta norma prevedeva, inoltre, che in relazione alle materie concernenti il «trasferimento di denaro contante e di titoli al portatore, nonché il riciclaggio dei capitali di provenienza illecita, potrà procedersi al riordino delle sanzioni amministrative e penali previste nelle leggi richiamate al comma 1, nei limiti massimi ivi contemplati»;

decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito, con modificazioni, in legge 5 luglio 1991, n. 197, relativo a «Provvedimenti urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e prevenire l'utilizza-



zione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio», sanziona dette attività, appunto, qualora siano esercitate in assenza della preventiva iscrizione agli elenchi disposti dagli organi di controllo; esso, tuttavia, al tempo della legge-delega prevedeva solo illeciti penali di natura contravvenzionale, essendo stato nel frattempo abrogato (in forza dell'art. 161 decreto legislativo n. 385/1993) l'art. 6, nono comma, contenente l'unica ipotesi di delitto sanzionato con reclusione e multa: onde il legislatore delegante, all'epoca dell'emanazione della legge delega n. 52/96, non poteva certo riferirsi ad una disposizione non più in vigore;

art. 5, terzo comma d.lgs. n. 153/1997 emanato, appunto, in attuazione della legge-delega: punisce con reclusione da 6 mesi a 4 anni e multa da € 2.065 a € 10.329 chiunque esercita, senza essere iscritto nell'elenco di cui al secondo comma ("è istituito un elenco di operatori, suddiviso per categorie, tenuto dal Ministro del Tesoro...), le attività individuate nei decreti legislativi emanati ai sensi dell'art. 15, primo comma, lett. C) legge n. 152/1996;

art. 1, d.lgs. 25 settembre 1999, n. 374 ("Estensione delle disposizioni in materia di riciclaggio dei capitali di provenienza illecita ed attività finanziarie particolarmente suscettibili di utilizzazione a fini di riciclaggio, a norma dell'art. 15 della legge 6 febbraio 1996, n. 52"): è la normativa che correttamente va ritenuta come quella di individuazione delle attività illecite suddette; esso dispone, infatti, l'applicazione del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 1991 n. 197, tra le altre, alle attività di «agenzia in attività finanziaria prevista dall'art. 106 del d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 (T.U. bancario)», detta norma a sua volta definisce il concetto di agenzia in attività finanziaria come quelle attività esercitate nei confronti del pubblico, consistenti in: a) assunzione di partecipazioni, b) concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma, c) prestazione di servizi di pagamento e di intermediazione in cambi. A sua volta, ad ulteriore specificazione dei contenuti concreti di questa attività, soccorre l'art. 1, lett. a) D.M. 6 luglio 1994: questa disposizione, appunto ai sensi dell'art. 106, primo e quarto comma, d.lgs. n. 385/1993 cit., verte sulla determinazione concreta del contenuto delle attività suddette e su quali circostanze ne ricorra l'esercizio nei confronti del pubblico ed indica, fra le concrete attuazioni dell'agenzia in attività finanziaria, qualora essa si espliciti in forma di servizi di pagamento, proprio l'attività di intermediazione finanziaria esercitata mediante l'incasso ed il trasferimento di fondi, ossia l'attività di c.d. money transfer, citata nell'epigrafe.

Già sulla base della esposizione che precede, riguardante la normativa vigente in materia, si può rintracciare in nuce la soluzione alle problematiche di costituzionalità prospettate dalle parti.

Invero, in relazione alla prima e più semplice delle due eccezioni, non vi è dubbio alcuno circa il fatto che il legislatore delegante avesse sì imposto di procedere al riordino delle sanzioni amministrative e penali previste nella normativa di riferimento — cioè decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 1991 n. 197 — e tuttavia di far ciò senza eccedere i limiti massimi già ivi contemplati e stabiliti, come esplicitamente previsto dall'art. 15, secondo comma, legge delega n. 52/1996.

Ora, è un fatto che, all'epoca della emanazione della legge delega n. 52/1996, la normativa di riferimento — legge 197/1991 — contemplasse solo fattispecie di natura contravvenzionale.

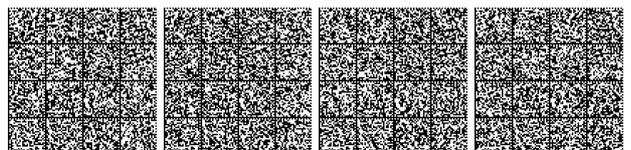
Infatti, in forza dell'art. 161 del d.lgs. n. 385/1993, dunque fin da epoca assai precedente la legge delega, era stato integralmente abrogato l'art. 6, nono comma, legge n. 197/1991, contenente l'unica ipotesi nell'ambito di detta normativa di delitto sanzionato con reclusione e multa: onde il legislatore delegante, all'epoca dell'emanazione della legge delega n. 52/1996, non poteva certo riferirsi ad una disposizione non più in vigore.

Ma in più si osservi come, quand'anche si volesse (del tutto forzatamente) ritenere che il legislatore delegante intendesse riferirsi, oltre che alla normativa (legge n. 197/1991) esplicitamente richiamata nell'art. 15, primo comma, lett. C) della legge n. 52/1996, anche all'art. 5 decreto-legge n. 167/1990, convertito, in legge n. 227/1990 (indicata nello stesso primo comma ma alla lett. D dell'art. 15 della legge delega), che prevede una seconda ipotesi delittuosa (pur se per le diverse condotte di false indicazioni agli intermediari), non si potrebbe in ogni caso fare a meno di osservare come il legislatore delegato avrebbe comunque ecceduto i limiti sanzionatori prefissati dal delegante, nel prevedere una pena all'art. 5, terzo comma (da 6 mesi a 4 anni di reclusione oltre multa da € 2.65 a 10.329) ben superiore a quella stabilita dal citato art. 5, legge n. 227/1990 (da 6 mesi ad un anno di reclusione e multa fra 500 e 5.000 € circa).

Ne discende, dunque, che l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dalle difese in relazione a tale profilo della normativa pare non manifestamente infondata per violazione degli artt. 76 e 77 Cost.

Quanto alla rilevanza della medesima questione nel caso concreto, la sua diretta incidenza sulla pena e sul processo, a causa della inconciliabilità delle diverse disposizioni sanzionatorie aventi differente natura, delittuosa l'una e contravvenzionale l'altra, nonché estremamente differente gravità, non pare richieda ulteriori commenti.

Quanto segue, viceversa, si riferirà alla più complessa questione riguardante, da un lato, la disomogeneità delle fattispecie concrete riportate nella normativa di riferimento ed in quella di attuazione della legge delega; riguardante,



dall'altro, l'aver in ultima analisi effettuato il rimando normativo concretamente descrittivo, sulla base del quale individuare i soggetti agenti ed il contenuto delle condotte punite nella fattispecie, ad una fonte di natura regolamentare, dunque di rango inferiore.

In proposito, quanto al primo punto, si deve innanzitutto osservare come, in realtà, non sia ravvisabile disomogeneità alcuna fra la normativa di riferimento — cioè decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 1991, n. 197 — e la normativa attuativa della delega — cioè l'art. 5, terzo comma, d.lgs. n. 153/1997 — posto che, attraverso i rimandi normativi che si sono analiticamente illustrati in precedenza, risulta chiaramente come detta disposizione punisca tutta una serie di attività finanziarie particolarmente suscettibili di utilizzazione a fini di riciclaggio e dunque a rischio di infiltrazione di organizzazioni criminose e terroristiche, che sono esattamente quelle cui già si occupava la normativa di riferimento, decreto-legge n. 143/1991, convertito, in legge n. 197/1991, e fra le quali certamente, come si è visto, vi è anche quel tipo di agenzia in attività finanziaria consistente nell'effettuare servizi di pagamento mediante intermediazione finanziaria esercitata attraverso l'incasso ed il trasferimento di fondi, ossia l'attività di c.d. money transfer, che è esattamente la condotta illecita descritta nell'epigrafe del procedimento penale in oggetto.

In secondo luogo, quanto alla individuazione dei soggetti agenti, va precisato come il reato in oggetto sia un reato proprio, posto che autori del medesimo non potranno che essere esclusivamente coloro che esercitino le attività finanziarie, individuate in base ai rimandi normativi di cui sopra, senza essere iscritti nell'elenco di cui al comma 2, dell'art. 5, d.lgs. n. 153/1997, norma che recita: «... è istituito un elenco di operatori, suddiviso per categorie, tenuto dal Ministro del tesoro, che si avvale dell'Ufficio italiano dei cambi. Ove l'esercizio delle predette attività sia subordinato all'iscrizione nei ruoli o albi tenuti da pubbliche autorità, da ordini o consigli professionali, tali ruoli o albi sostituiscono l'elenco di cui sopra tenuto dal Ministro del tesoro». Va precisato come lo stesso d.lgs. n. 374/1999, all'art. 3, riserva l'esercizio professionale nei confronti del pubblico del servizio di agenzia in attività finanziaria (di cui, si rammenti, attraverso il rimando all'art. 106, primo e quarto comma, d.lgs. n. 385/1993, fa parte anche l'attività di c.d. money transfer) a soggetti appunto professionali, che cioè siano iscritti in un apposito elenco dell'U.I.C., iscrizione prevista solo in presenza di determinate condizioni, esplicitamente elencate dal medesimo art. 3 al terzo comma d.lgs. n. 374/1999. Ora, va osservato come tale art. 3, terzo comma, solo in relazione ad alcune particolarità (specifici requisiti di onorabilità per le persone fisiche, requisiti patrimoniali e di forma giuridica per le persone giuridiche) faccia rimando a fonti regolamentari, fatto di cui si avvale la difesa onde inferire la violazione del principio di riserva di legge.

Ritiene, viceversa, il giudicante che la doglianza in oggetto sia infondata, tanto quanto risulta identicamente infondata la doglianza di avere demandato alle medesime fonti secondarie l'individuazione degli stessi elementi costitutivi della concreta fattispecie penalmente rilevante. Invero, si deve in primo luogo osservare come, in generale, sia chiaro che detta norma abbia inteso restringere l'accesso a determinate attività finanziarie, stabilendo che, proprio a causa della loro particolare suscettibilità ad essere utilizzate a fini di riciclaggio e finanziamento di attività mafiose e del terrorismo, esse potessero risultare accessibili esclusivamente a soggetti professionali, particolarmente qualificati, prontamente individuabili e più facilmente controllabili, grazie alla loro previa collocazione in appositi elenchi od albi, e grazie a ciò anche dotati di una congerie prestabilita di requisiti personali e tecnici desiderabili. Ne discende, tra l'altro, pure che la particolare osticità della materia è dovuta, oltre che alla complessità degli strumenti finanziari che agiscono sui mercati globali, anche al fatto di essere essa materia ideata per e destinata a tecnici professionisti del ramo: di modo che la lamentata «difficoltà» di risalire ai rimandi normativi ed interpretare i medesimi, non è argomento che può essere agitato in favore della incostituzionalità della norma.

In secondo luogo, va detto che l'aver semplicemente demandato parte (piccola parte, per vero) del concreto iter amministrativo abilitativo all'esercizio di dette attività a fonti regolamentari, non pare affatto avere determinato un rimando integrativo del precetto penale a norma di rango inferiore: nessuno si sognerebbe di definire incostituzionali le norme, ad esempio, in materia di abusivo esercizio della professione, sol perché la definizione e qualificazione degli abilitati alla categoria professionale interessata o le loro modalità accesso alla professione siano stabilite da norme regolamentari.

Quanto all'ulteriore lamentato rimando, sempre a norme regolamentari, dunque in violazione della riserva di legge penale, effettuato per tramite dell'art. 1 d.lgs. 25 settembre 1999, n. 374 all'art. 106, primo e quarto comma d.lgs. n. 385/1993 e da questi all'art. 1, lett. a) decreto ministeriale 6 luglio 1994, al fine della individuazione concreta delle attività finanziarie di cui si proibisce l'esercizio abusivo, in proposito si osservi come (con argomentazione tratta dalla recentissima ordinanza in data 30 marzo 2007 remissiva alla Corte di analoghe questioni di illegittimità costituzionale, emessa dal Tribunale di Cagliari - I sez. penale) il dato temporale, ovvero la preesistenza della disposizione regolamentare alla disciplina introdotta dai d.lgs. n. 153/1997 e n. 374/1999, pare presentare una valenza davvero decisiva.



Invero posto che, al momento dell'emanazione dei due decreti legislativi, il D.M. 6 luglio 1994 — richiamato secondo la tecnica legislativa sopra indicata — era già esistente, ne discende come sia stato quindi lo stesso legislatore ordinario a prevedere, nella figura di illecito introdotta nel combinato disposto dei due decreti legislativi (l'uno, n. 153/1999, che introduce la norma sanzionatoria addebitata agli imputati; l'altro, n. 374/1999, che dispone l'applicazione della normativa di riferimento, fra le altre, all'attività in oggetto), l'esercizio di intermediazione finanziaria mediante l'incasso ed il trasferimento di fondi, individuandolo come una di quelle attività potenzialmente soggette ad infiltrazioni malavitose e agevolatrici di manovre di riciclaggio.

Si vuole, cioè, affermare che il legislatore ordinario non ha rimesso alla fonte regolamentare di rango inferiore il compito di individuare le attività finanziarie illecite, ma esattamente al contrario, preso atto della preesistenza nelle norme dell'ordinamento di detta attività, insieme ad altre, ne ha recepito l'indicazione nel precetto penale e nella sanzione che colpisce chi tali attività esercita senza previa iscrizione nel prescritto elenco, con ciò elevandola al rango di normativa primaria.

Ne deriva la manifesta infondatezza delle relative questioni, così come prospettate dalle difese.

Invero, il recepimento da parte della fonte normativa primaria di indicazioni contenute nella fonte subordinata, non viola il principio della riserva di legge penale di cui all'art. 25, secondo comma Cost., qualora — come stabilito dalla costante giurisprudenza della Corte stessa — i rapporti fra la legge penale e la fonte subordinata siano atteggiati in modo tale che, in concreto e da un punto di vista fattuale, la norma che così ne scaturisca comunque consenta una sufficiente specificazione del fatto-reato cui è riferita la sanzione penale.

Nel caso in oggetto, come già osservato in precedenza, trattandosi di normativa che statuisce in materia eminentemente tecnica e complessa, la mera lamentata estrema complessità della tecnica normativa prescelta e del corrispondente sforzo intellettuale necessario ad interpretarla non sembrano altro che argomentazioni del tutto meta-giuridiche, che non possono certo di per se stesse valere a stabilire se sia o meno rispettato il livello di specificazione e tipizzazione del fatto reato richiesto, da sempre, dalla stessa Corte.

Ritiene infatti questo Tribunale che, nel caso prospettato dalle difese nel presente giudizio, la *ratio* garantiste del principio della riserva di legge risulti sufficientemente soddisfatta, posto che appare comunque possibile distinguere, nel caso in oggetto, fra la sfera del lecito e quella dell'illecito e conseguentemente rinvenire un precetto normativo in grado di orientare la condotta dei consociati: ciò grazie al recepimento della indicazione e dell'inserimento, fra le attività a rischio di riciclaggio e di infiltrazioni da parte della criminalità organizzata, anche di quella particolare forma di agenzia in attività finanziaria consistente nei servizi di pagamento effettuati mediante l'incasso ed il trasferimento di fondi, il cui abusivo esercizio, da parte di soggetti non iscritti agli elenchi di cui all'art. 3 d.lgs. n. 374/1999, risulta sanzionato ex art. 5, terzo comma d.lgs. n. 153/1997.

*P.Q.M.*

*Respinta ogni diversa eccezione, visto ed applicato l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87 e ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza;*

*Solleva questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 76 e 77 Costituzione, dell'art. 5, terzo comma d.lgs. 26 maggio 1997, n. 153, nelle parti in cui configura come delitto la fattispecie penale ivi descritta ed in cui commina pene superiori ai limiti edittali indicati nella legge delega n. 52/1996.*

*Dichiara sospeso il giudizio in corso, disponendo l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale ed ordinando che il presente provvedimento sia notificato al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicato al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.*

*Manda la cancelleria per quanto di competenza.*

*Della presente ordinanza, successivamente allegata a verbale, viene data lettura in pubblica udienza alla presenza delle parti.*

Novara, addì 12 dicembre 2010

*Il giudice:* FASANO



## N. 124

*Ordinanza del 30 novembre 2009 emessa dal Giudice di pace di Cuornè  
nel procedimento penale a carico di Mahdy Ibrahim Emara Shahim Amir*

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Indicazione numerica dei parametri costituzionali evocati.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 2, 3, primo comma, 25, secondo comma, e 97, primo comma.

## IL GIUDICE DI PACE

In data 30 novembre 2009 alle ore 9,00 in Cuornè, innanzi al giudice di pace dott. Vito Indino, con l'assistenza di Giulio Marilù, cancelliere B3, nel procedimento nei confronti di Mahdy Ibrahim Emara Shahim Amir, libero non presente, già dichiarato contumace, imputato di reato di cui all'art. 10-*bis* d.lgs. n. 286/1998 - in Locana (Torino) il 1° settembre 2009 chiamate le parti si dà atto che sono presenti: il Pubblico ministero rappresentato dalla dott.ssa Claudia Oberto - VPO -, per delega agli atti di quest'ufficio.

Non è presente l'imputato sig. Mahdy Ibrahim Emara Shahim Amir, non è presente il difensore di fiducia avv. Nicoletta Masuelli del foro di Torino, sostituita ex art. 102 c. p. p. dall'avv. Nicola Bruno come da nomina che deposita.

Il giudice di pace rileva la regolarità degli avvisi del rinvio d'udienza disposta all'udienza precedente.

Il giudice di pace emette l'ordinanza di seguito, letta in udienza.

Il giudice di pace, letti gli atti del procedimento penale di cui sopra, nei confronti di: Mahdy Ibrahim Emara Shahim Amir, nato a El Menoufia (Egitto) il 18 luglio 1984, dimorante in Torino, via Napione n. 45; imputato del reato previsto e punito dall'art. 10-*bis* d.lgs. n. 286/98;

Esaminata la questione di legittimità costituzionale, avanzata dalla Procura della Repubblica di Ivrea nell'udienza del 28 settembre 2009 nella persona del V.P.O. dott.ssa Claudia Oberto;

Preso atto che la «Questione di legittimità costituzionale» riguarda l'art. 10-*bis* decreto legislativo n. 286/1998, come introdotto dall'art. 1, comma 16, legge 15 luglio 2009, n. 94 ed in relazione agli artt. 2, 3 commi 1, 25 comma 2 e 97 comma 1 Costituzione.

Ritenuto, che questo giudicante condivide le motivazioni a sostegno dell'eccezione di incostituzionalità proposta, la quale quindi, viene accolta da parte di questo Ufficio, in quanto ritenuta fondata e non manifestamente irrilevante.

Infatti, con l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 10-*bis* d.lgs. n. 286/1998 (che prevede «ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato» da parte di stranieri) si rileva che lo stesso è in contrasto con gli artt. 2, 3 comma 1; 25 comma 2 e 97 comma 1 della Costituzione della Repubblica italiana (Delib.ne Assemblea Costituente 22 dicembre 1947, in vigore dal 1° gennaio 1948).

*P.Q.M.*

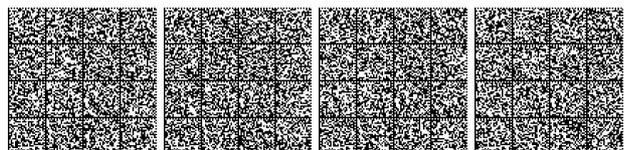
*Manda alla cancelleria la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Si trasmetta inoltre copia del presente verbale di udienza alla segreteria del Consiglio dei ministri;*

*Ordina la sospensione del processo fino al pronunciamento della Corte costituzionale.*

Verbale chiuso ore 9,45.

*Il giudice di pace: INDINO*



## N. 125

*Ordinanza del 29 dicembre 2009 emessa dalla Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia nel giudizio di responsabilità proposto dal Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale della Regione Lombardia contro Amoroso Nicola.*

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

- Decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, inserito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, artt. 2, primo comma, 3, primo comma, 24, primo comma, 25, primo comma, 77, secondo comma, 97, primo comma, e 103, secondo comma.

## LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 25693 del registro di segreteria, promosso dal Procuratore regionale avverso il sig. Nicola Amoroso, nato a Domicella (AV) il 20 gennaio 1953, residente in Basiglio (MI), in via Longobardi - Res. Filare n. 412.

Visti gli atti e documenti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del giorno 19 novembre 2009, il consigliere relatore dott. Piergiorgio Della Ventura ed il sostituto Procuratore generale dott. Gaetano Berretta, non intervenuto e non rappresentato il convenuto.

## FATTO

L'odierna vertenza riguarda una fattispecie di danno erariale, ascrivibile ad avviso del p.m. attore alla condotta dell'ispettore della Polizia di Stato Nicola Amoroso. La vicenda aveva riguardato una serie di episodi nei quali l'interessato, abusando della qualità e dei poteri di ispettore della Polizia di Stato, aveva ottenuto di poter accedere gratuitamente in locali aperti al pubblico.

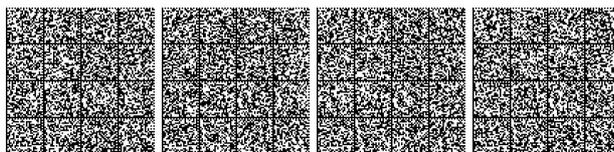
Questi i fatti.

Esponde l'atto introduttivo che, nel periodo dicembre 2001-gennaio 2003 che l'ispettore della Polizia di Stato Nicola Amoroso si recava saltuariamente presso il locale «Trattoria Pescatori e Cacciatori» sito in Giussago (fraz. Casatico) nelle serate del sabato sera, per cenare in compagnia di altre persone e poi concludere la serata nella sala da ballo attigua a quella ove venivano consumati i pasti; sala allestita per ballare con la musica di un'orchestra.

I pasti venivano regolarmente saldati, mentre per l'accesso alla sala da ballo l'ispettore aveva la consuetudine di esibire il «cartellino» che lo qualificava come appartenente alla Polizia di Stato, con la motivazione che «non era tenuto a pagare» e di «essere in servizio».

L'ispettore della Polizia aveva, altresì, proposto alla titolare del locale di non far pagare il biglietto alle persone in sua compagnia, ma ella non aveva accettato tale richiesta, adducendo che i controlli effettuati dagli addetti Siae avrebbero potuto crearle dei problemi qualora avessero riscontrato che le signore erano prive di biglietto. La titolare del locale asseritamente acconsentiva di non far pagare il biglietto all'ispettore della Polizia di Stato per evitare di litigare.

Nella serata del 25 gennaio 2003 l'ispettore Amoroso era nel locale, su invito di un'amica, per festeggiare il compleanno della stessa. Nella medesima serata, dopo aver consumato la pizza nella sala da pranzo l'amica, che aveva



invitato l'ispettore e altri amici, provvedeva, ignara della prassi oramai consolidata, ad acquistare per tutti i biglietti di ingresso nella sala da ballo; mentre la compagnia si apprestava ad entrare nella sala, l'ispettore della Polizia si accorgeva che l'amica aveva acquistato un biglietto di ingresso anche per lui e a questo punto, evidentemente risentito, tornava alla cassa dalla titolare del locale e, gettandole il biglietto addosso, inveiva contro la predetta con la seguente frase «io non sono tenuto a pagare il biglietto, lei lo sa meglio di me», aggiungendo, altresì, che «avrebbe fatto chiudere il locale» e che «avrebbe telefonato alla polizia».

Con sentenza penale n. 244 del 24 maggio 2006 l'ispettore Amoroso era stato condannato alla pena di anni 1 e 10 mesi di reclusione, con correlativa sospensione condizionale e la non menzione della condanna per il reato di cui all'art. 317 c.p. (concussione), oltre al risarcimento dei danni subiti dalla parte civile a titolo di danno morale per euro 800,00 e a euro 3.500,00 a titolo di rifusione delle spese di costituzione, rappresentanza e difesa, oltre al rimborso delle spese generali e oneri accessori.

Con sentenza n. 1428 del 4 febbraio 2009, la Corte d'appello di Milano, in riforma della sentenza di condanna di I grado, assolveva l'imputato, con la motivazione: «il fatto non costituisce reato».

Il Procuratore regionale riteneva che dalla vicenda sopra descritta sia derivato un danno patrimoniale indiretto all'Amministrazione, consistente nella perdita di prestigio e lesione di immagine della P.A. — danno che in un primo momento il p.m. stesso aveva quantificato in via equitativa in euro 6.301,00 (pari a tre mensilità di stipendio decurtato della somma di euro 800,00, quale somma a titolo di risarcimento del danno riconosciuta dal giudice nella sentenza n. 244/2006) — a causa della condotta posta in essere dal menzionato ispettore della Polizia di Stato. Pertanto, con atto del 24 novembre 2008 la medesima Procura regionale rivolgeva al presunto responsabile l'invito a fornire le proprie deduzioni in merito alla vicenda.

In data 21 gennaio 2009 e 26 gennaio 2009 sono pervenute le deduzioni difensive, in cui si rappresenta che con sentenza n. 1428, in data 4 febbraio 2009, la Corte d'appello di Milano, in riforma della sentenza di condanna di I grado, ha assolto l'imputato, perché «il fatto non costituisce reato».

In data 1° aprile 2009 si è svolta l'audizione dell'interessato. In tale sede il sig. Amoroso ha dichiarato a verbale che: «Prima dell'episodio che ha formato oggetto del procedimento penale il sottoscritto era solito frequentare il ristorante "Cacciatori e Pescatori Bertazzi". Tale locale era frequentato da numerosi soci che praticavano la caccia e la pesca a livello amatoriale. Nel tempo si erano formate opposte fazioni che ritenevano di gestire in modo diverso il locale. In particolare uno dei soci, Franco Casarin (oggi deceduto), aveva fatto notare al sottoscritto alcune irregolarità di carattere amministrativo nella gestione del locale. Il sottoscritto aveva ritenuto doveroso informare il dirigente del proprio ufficio di tale situazione. Proprio a causa di questa denuncia, la proprietaria, sig.ra Bertazzi, in un successivo incontro — dopo due anni circa — lo aveva aspramente criticato e apostrofato come "l'infame". Le successive vicende anche di carattere giudiziario si configurano come una ritorsione nei suoi riguardi».

A sostegno di tale descrizione dei fatti, in sede di audizione l'interessato ha depositato ulteriore documentazione: copia della denuncia del 13 marzo 2001 inoltrata dall'ispettore Amoroso al Dirigente del Commissariato di Polizia di Lambrate; copia degli scontrini fiscali relativi all'ingresso nel locale e alle consumazioni effettuate nella giornata oggetto di indagine; copia del verbale di assunzione di informazioni del giorno 8 luglio 2003, ex articoli 391-bis e 391-ter c.p.p.

In ordine alle contestazioni formulate con l'invito l'ispettore Amoroso ha proposto le seguenti eccezioni difensive:

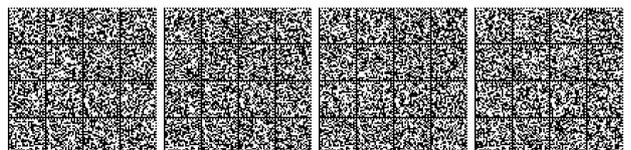
inammissibilità del procedimento amministrativo-contabile a seguito di sentenza penale di appello di assoluzione perché «il fatto non costituisce reato»;

insussistenza del danno all'immagine.

Le su dette eccezioni e deduzioni difensive non sono state ritenute, dal p.m., idonee a far venire meno la necessità della citazione in giudizio, che è stata depositata in data 8 maggio 2009.

Per prima cosa, l'atto di citazione si preoccupa di confutare le deduzioni formulate dal convenuto in sede di invito, ove egli afferma l'insussistenza del comportamento dannoso, con riferimento alla sentenza n. 1428/2007 della Corte di Appello di Milano, che lo ha assolto in applicazione dell'art. 530, comma 2, del c.p.p., dal reato ascrittogli perché «il fatto non costituisce reato»; circostanza che per il convenuto determinerebbe l'inammissibilità del presente procedimento amministrativo-contabile.

Ricorda in proposito il Procuratore che, secondo gli artt. 652 e 654 c.p.p., il giudicato penale di assoluzione (rispettivamente nell'ambito del giudizio civile di danni — nel caso dell'art. 652 c.p.p. — e nell'ambito degli altri giudizi civili nell'ipotesi di cui all'art. 654 c.p.p.) ha effetto preclusivo nel giudizio civile solo quando contenga un effettivo e specifico accertamento circa l'insussistenza del fatto o della partecipazione dell'imputato, e non anche quando l'assoluzione sia determinata dal diverso accertamento dell'insussistenza di sufficienti elementi di prova circa la commissione



del fatto o l'attribuibilità di esso all'imputato e cioè quando l'assoluzione sia stata pronunciata a norma dell'art. 530, comma 2 c.p.p. (cita Cass. 20 settembre 2006, n. 20325; Cass. 1, 30 agosto 2004, n. 17401; Cass. 19 maggio 2003, n. 7765; Cass. 2 novembre 2000, n. 14328).

Inoltre, l'accertamento contenuto in una sentenza penale irrevocabile di assoluzione pronunciata perchè «il fatto non costituisce reato» non avrebbe efficacia di giudicato, ai sensi dell'art. 652 c.p.p., nel giudizio civile di danno, nel quale compete al giudice il potere di accertare autonomamente, con pienezza di cognizione, i fatti dedotti in giudizio, e di pervenire a soluzioni e qualificazioni non vincolate all'esito del processo penale (cita Cass. 14 febbraio 2006, n. 3193; Cass. 26 ottobre 2004, n. 20751).

Nel caso di specie, ricorda ancora il p.m., l'ispettore Amoroso è stato assolto in sede di appello a norma dell'art. 530 c.p.p., comma 2, perchè «il fatto non costituisce reato»; ma tale pronuncia non precluderebbe al giudice contabile di valutare autonomamente il fatto, sotto tutti i profili, nel presente procedimento.

Nessuno dubbio sussisterebbe poi sulla imputabilità della condotta lesiva dell'ispettore della Polizia di Stato: l'esibizione del tesserino, il qualificarsi come «poliziotto» e come tale «in servizio» all'atto di entrare nella sala da ballo avrebbe integrato un comportamento tale da indurre la titolare del locale a fare accedere l'ispettore gratis, nel timore che, se ella avesse insistito a pretendere il pagamento del biglietto, avrebbero potuto derivarne conseguenze negative alla conduzione del locale, come infatti è avvenuto la prima ed unica sera in cui il biglietto dell'ispettore, sia pure a sua insaputa, era stato pagato.

L'ispettore Amoroso, con il proprio comportamento e le esplicite minacce, ha secondo l'Accusa dato corpo a quei timori paventati e sino ad allora scongiurati dalla titolare del locale, soggiacendo all'ingiusta, non altrimenti evitabile, richiesta di non pagare il biglietto.

Nel caso in esame, sussisterebbero tutti gli elementi strutturali della fattispecie del danno erariale; Ed infatti, lo svolgimento processo che è scaturito dalla vicenda ha indubbiamente leso l'immagine della P.A. determinando — nella percezione dei cittadini e degli stessi dipendenti pubblici — il venir meno della fiducia nell'Amministrazione Pubblica.

Il relativo danno, che in sede di invito era stato determinato dal p.m. in euro 6.301,00, pari a tre mensilità di stipendio decurtato della somma di euro 800,00 (riconosciuta a titolo di risarcimento, alla parte offesa, dal giudice penale di primo grado), nell'atto di citazione viene quantificato nella minore somma di euro 4.800,00, pari al sestuplo della somma liquidata in sede civile, ritenendo il p.m. maggiormente valido tale parametro, utilizzato dal giudice ordinario per il risarcimento alla persona offesa dal reato.

Tale tipologia di danno, ad avviso del Procuratore, si concretizza nella lesione del bene giuridico «prestigio della P.A.» in sé considerato, non essendo necessario, ai fini della sua configurazione, che si siano prodotte erogazioni di denaro in seguito alla lesione; la stessa giurisprudenza, ricorda, ha affermato che la prova delle spese necessarie al ripristino del danno all'immagine non è condizione necessaria per ottenere risarcimento del danno subito (cita Corte dei conti, sez. giur. Veneto, 7 novembre 2006, n. 927).

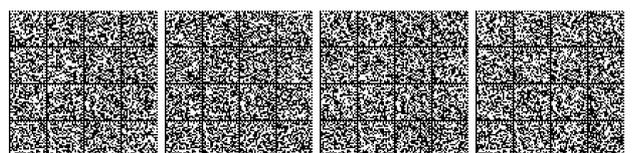
Ritiene poi il Requirente che l'atteggiamento psicologico che ha caratterizzato il comportamento del sig. Amoroso rivesta i tratti caratteristici del dolo. Ricorda in proposito il p.m. che l'elemento che caratterizza il dolo è la previsione e la volontà dell'evento dannoso, da parte dell'agente, come conseguenza della propria azione od omissione; attualmente è pacificamente accettata la c.d. teoria della volontà, secondo la quale nella volontà rientra non solo l'intenzione, ma anche l'accettazione del rischio della causazione dell'evento.

Di conseguenza, nel concetto di dolo rientrano sia il dolo diretto (quando la volontà ha perseguito direttamente l'evento tipico) sia il dolo indiretto (la volontà non si dirige direttamente verso l'evento, ma l'agente lo accetta come conseguenza eventuale della propria condotta).

Nel caso di specie, afferma l'Accusa che il convenuto agì rappresentandosi la possibilità che il proprio comportamento potesse determinare una lesione del decoro della P.A. e accettò il rischio che tale lesione si potesse verificare: sussisterebbe quindi la figura del dolo eventuale.

La dinamica degli eventi — collocati in un apprezzabile lasso di tempo — induce il p.m. attore a ritenere che l'Amoroso abbia avuto la chiara percezione dell'illiceità del proprio comportamento e che tale condotta abusiva potesse ledere l'immagine della Polizia di Stato. Anche se l'immediata intenzione era solo quella di fruire di ingressi gratuiti nella sala da ballo, non potrebbe essergli sfuggito che tale condotta si stava realizzando mediante un uso abusivo della propria qualifica di ispettore della Polizia di Stato: e tale condizione psicologica di accettazione del rischio integra pienamente, sempre ad avviso del Requirente, gli estremi del dolo eventuale.

In ogni caso, prosegue la citazione, anche se il convenuto non avesse avuto la convinzione che dal proprio comportamento sarebbe derivato un danno all'immagine, nondimeno la sua realizzazione dovrebbe comunque essergli imputata a titolo di colpa grave.



Con decreto in data 22 maggio 2009, il Presidente di questa Sezione ha determinato l'addebito a carico del convenuto nella somma di € 3.000; ciò in applicazione dell'art. 55 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e succ. mod., che prevede la facoltà, per il Presidente della Sezione giurisdizionale, di provvedere con il c.d. procedimento monitorio. Con lo stesso provvedimento è stata fissata, per il caso di mancata accettazione dell'addebito, l'udienza del 19 novembre 2009.

Il convenuto con telegramma del 19 luglio 2009, ha dichiarato di non poter pagare.

Non ha fatto seguito alcun atto di costituzione in giudizio.

All'udienza dibattimentale odierna, assente il convenuto, il p.m. ha ribadito la prospettazione accusatoria di cui in citazione. Ha confermato la sussistenza, nella presente fattispecie, di un danno all'immagine dell'amministrazione pubblica: il comportamento gravemente scorretto del convenuto, che intendeva abusare del proprio *status* di agente di p.s. per entrare gratis in discoteca, è indiscusso, come pure è certa l'eco negativa della vicenda presso l'opinione pubblica locale; e ciò, a prescindere dalla sussistenza di un reato.

Orbene, prosegue il Requirente, la novella legislativa recentemente intervenuta (art. 17, comma 30-*bis* del d.l. n. 78/2009, conv. con legge n. 102/2009 e succ. mod.) non consente più il perseguimento di tale tipologia di danno erariale in assenza di reato, come nel caso di specie.

Eccepisce, pertanto, l'illegittimità costituzionale di tale disposizione, per violazione di varie norme della Carta fondamentale. Innanzi tutto, viene evocato il contrasto con l'art. 77, comma 2 Cost., poiché sarebbe stata utilizzata la decretazione d'urgenza senza che ricorressero i presupposti di straordinaria necessità ed urgenza (a nulla rilevando che, in questo caso, la norma interessata fosse stata inserita nella legge di conversione da un successivo emendamento). Viene denunciata anche la violazione dell'art. 3 Cost., ritenendo il Procuratore che l'art. 17, comma 30-*bis* cit., violi il canone di razionalità legislativa, laddove limita solo per talune fattispecie la perseguibilità di un danno erariale; se poi si volesse intendere che in dette ipotesi il danno resterebbe pur sempre perseguibile, ma innanzi all'A.G.O. allora sarebbe violato l'art. 103, comma 2 Cost., sulla giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica, come quella in esame. La norma ordinaria è anche sospettata di violazione dell'art. 24 Cost., poiché comprime immotivatamente le possibilità di agire in giudizio per il p.m. contabile. Da ultimo, è denunciata lesione del principio di cui all'art. 97 Cost., perché viene limitata la possibilità, per il giudice contabile, di perseguire i fatti dannosi, suscettibili di comportare inefficienza delle strutture pubbliche.

## D I R I T T O

1. — Il presente giudizio riguarda una fattispecie di danno all'immagine per la pubblica amministrazione (nella specie, quella della pubblica sicurezza) causato, secondo la prospettazione del Procuratore regionale, dalla condotta di un ispettore della Polizia di Stato che, abusando della propria qualità e dei suoi poteri, pretendeva (e aveva ottenuto) di poter accedere gratuitamente in locali aperti al pubblico.

La vicenda aveva condotto ad un giudizio penale per il reato di cui agli artt. 81 e 317 c.p. (concussione), risolti con una condanna dell'imputato in primo grado e con l'assoluzione in appello, con la formula «il fatto non costituisce reato». I fatti avevano avuto anche una certa eco sugli organi di stampa.

In relazione a ciò, la Procura presso questa Sezione regionale aveva attivato il giudizio di responsabilità nei confronti dell'agente di Polizia interessato, per il ristoro del danno all'immagine che tali episodi avrebbero comportato per l'amministrazione.

2. — È tuttavia intervenuta, nelle more della decisione del merito, la novella normativa di cui all'art. 17, comma 30-*ter* del decreto-legge 1º luglio 2009, n. 78, convertito, con legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1 lettera «c» del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con legge 3 ottobre 2009, n. 141, il quale, ai periodi secondo e seguenti reca testualmente: «Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 dalla legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2, dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale. Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta».



Appare chiaro che tale sopravvenuta disposizione, comunque la si voglia intendere ed interpretare, limita significativamente le possibilità di intervento del giudice contabile nella materia, ai soli casi e modi contemplati nell'art. 7 della legge n. 97/2001, ai sensi del quale: «La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell'articolo 3 per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. Resta salvo quanto disposto dall'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271».

In altri termini, il legislatore della novella ha stabilito che un danno all'immagine di una struttura pubblica potrà sussistere ed essere perseguibile innanzi a questo giudice contabile, unicamente se derivante da reato: v., al riguardo, la (pur ampia) interpretazione che della norma ha fornito questo stesso giudice nella sentenza n. 641 del 20 ottobre 2009.

Se così è — e non è revocabile in dubbio che lo sia — al Collegio non resterebbe altro, una volta accertata l'applicabilità delle nuove norme alla presente vertenza, che declinare la propria giurisdizione in proposito.

Pur tuttavia, prima di giungere ad una simile soluzione interpretativa, occorre farsi carico dei dubbi di costituzionalità, richiamati dal p.m. in udienza (ma suscettibili anche di scrutinio ex officio da parte del giudice) che la su riferita disposizione normativa evoca.

3. — A tale proposito, è necessario innanzi tutto verificare, come già accennato, la rilevanza, per il giudizio in corso, della norma in questione.

3.1. — Sotto un primo aspetto — per la verità non accennato dal p.m., ma che comunque occorre scrutinare — potrebbe sorgere il dubbio sull'effettiva applicabilità della normativa di cui al decreto-legge n. 78/2009 e successive modifiche al presente giudizio, il quale era pendente già prima della sua entrata in vigore: trattasi, in sostanza, di precisare se la norma in esame abbia natura sostanziale o processuale.

Al riguardo, è stato ampiamente chiarito da tutte le pronunzie di questa Corte dei conti sinora intervenute (v., oltre al citato precedente di questa Sezione, anche Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Campania, 14 ottobre 2009, n. 369 e 27 ottobre 2009, n. 377; Sezione giurisdizionale Veneto, 14 ottobre 2009, n. 673; Sezione giurisdizionale Sicilia, 14 ottobre 2009, n. 218) che la norma contestata — oltre che influire sui presupposti sostanziali, cioè sulla configurabilità stessa del danno all'immagine — incide direttamente sulla legittimazione processuale del Requirente contabile ad agire a tutela delle finanze pubbliche lese dai corrispondenti comportamenti illeciti; è pertanto evidente il carattere processuale della disposizione, che come tale è dunque immediatamente applicabile a tutti i giudizi in corso al momento della sua entrata in vigore. Del resto, a confermare tale interpretazione è sufficiente l'esame del quarto periodo del su riportato comma 30-ter, il quale esclude l'applicabilità della norma nella sola ipotesi in cui sia stata già emessa una sentenza, sia pure non definitiva: per cui, è evidente che in tutti gli altri casi pendenti, compreso quello in corso, la norma non può che applicarsi.

3.2. — È poi sicuro, come del resto già sopra accennato, che alla definizione della presente vertenza non possa pervenirsi indipendentemente dall'utilizzo della disposizione in argomento.

Invero, il p.m. regionale ha citato in giudizio il convenuto unicamente per il danno all'immagine, ipotizzato in relazione ad un comportamento che è certo nella sua materialità, ma del quale è stata nel contempo espressamente esclusa (con sentenza passata in cosa giudicata) la configurazione penale: dunque, si tratta di una condotta illecita, astrattamente suscettibile di causare un danno di tal genere; tuttavia, l'esistenza in concreto di detto danno dovrebbe ora essere esclusa proprio in virtù della norma sopravvenuta (la quale, appunto, impedisce in radice che comportamenti illeciti, ma non costituenti reato, possano causare un danno per l'immagine di un ente pubblico).

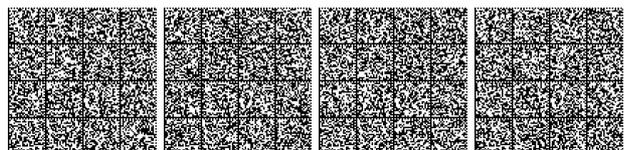
Non vi sono dubbi, in conclusione, della piena sussistenza, per il presente giudizio, della rilevanza della questione di costituzionalità della norma denunciata.

4. — Occorre, a questo punto, valutare se la questione di costituzionalità non sia manifestamente infondata, in relazione ai vari profili dedotti dal Requirente o evocabili d'ufficio da questo Giudice.

Al riguardo, ritiene invece questo Giudice che le nuove norme, sopra richiamate, si pongano in contrasto con più di un principio costituzionale.

5. — Un primo, evidente profilo di incostituzionalità del citato art. 17, comma 30-ter, periodi secondo e terzo, si pone secondo questo Collegio in relazione all'articolo 2 della Carta fondamentale, il quale riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo che nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità.

5.1. — Tale norma, come noto, costituisce la base stessa della tutela dell'immagine di tutti i soggetti di diritto (persone fisiche e giuridiche), secondo l'insegnamento della Corte di Cassazione, che da tempo (v. le sentenze cc.dd.



«gemelle», 31 maggio 2003, nn. 8827 e 8828) ha riconosciuto la piena risarcibilità ex art. 2059 c.c., a titolo di danno non patrimoniale, di tutti i diritti fondamentali della persona costituzionalmente garantiti, chiarendo che la riserva di legge prevista dal medesimo art. 2059 deve essere estesa, oltre all'art. 185 c.p., anche alle norme costituzionali che tutelano diritti fondamentali della persona: in primo luogo, appunto, l'art. 2 Cost.

Concetti, questi, costantemente ribaditi dalle successive pronunzie della S.C. intervenute in materia: di recente, con la sentenza 4 giugno 2007, n. 12929, la Sezione III della medesima cassazione ha avuto modo di precisare che «... anche nei confronti della persona giuridica e in genere dell'ente collettivo è configurabile la risarcibilità del danno non patrimoniale allorché il fatto lesivo incida su una situazione giuridica della persona giuridica o dell'ente che sia equivalente ai diritti fondamentali della persona umana garantiti dalla Costituzione, e fra tali diritti rientra l'immagine della persona giuridica o dell'ente»; in tali casi, prosegue la pronunzia, il danno non patrimoniale «... è costituito dalla diminuzione della considerazione della persona giuridica o dell'ente nel che si esprime la sua immagine, sia sotto il profilo della incidenza negativa che tale diminuzione comporta nell'agire delle persone fisiche che ricoprono gli organi della persona giuridica o dell'ente e, quindi, nell'agire dell'ente, sia sotto il profilo della diminuzione della considerazione da parte dei consociati in genere o di settori o categorie di essi con le quali la persona giuridica o l'ente di norma interagisca. Il suddetto danno non patrimoniale va liquidato alla persona giuridica o all'ente in via equitativa, tenendo conto di tutte le circostanze del caso concreto».

Anche da ultimo, la fondamentale sentenza 11 novembre 2008 n. 26972 delle SS.UU. civili ha affermato in modo netto che «Il danno non patrimoniale è risarcibile nei soli casi previsti dalla legge, e cioè, secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2059 cod. civ.: (a) quando il fatto illecito sia astrattamente configurabile come reato ... (b) quando ricorra una delle fattispecie in cui la legge espressamente consente il ristoro del danno non patrimoniale anche al di fuori di una ipotesi di reato (ad es., nel caso di illecito trattamento dei dati personali o di violazione delle norme che vietano la discriminazione razziale) ... (c) quando il fatto illecito abbia violato in modo grave diritti inviolabili della persona, come tali oggetto di tutela costituzionale; in tal caso la vittima avrà diritto al risarcimento del danno non patrimoniale scaturente dalla lesione di tali interessi, che, al contrario delle prime due ipotesi, non sono individuati *ex ante* dalla legge, ma dovranno essere selezionati caso per caso dal giudice».

La stessa Corte costituzionale, con sentenza n. 233 dell'11 luglio 2003 — nel prendere atto del mutamento legislativo (con l'introduzione di ulteriori casi di risarcibilità del danno non patrimoniale, estranei alla materia penale: es., art. 2 legge 13 aprile 1988, n. 117 e art. 2 legge 24 marzo 2001, n. 89) e giurisprudenziale venutosi a realizzare in materia — ha autorevolmente concluso che «... Su tale base, pertanto, anche il riferimento al "reato" contenuto nell'art. 185 cod. pen., in coerenza con la diversa funzione assolta dalla norma impugnata, non postula più, come si riteneva per il passato, la ricorrenza di una concreta fattispecie di reato, ma solo di una fattispecie corrispondente nella sua oggettività all'astratta previsione di una figura di reato».

Insomma, l'art. 2059 c.c., cit., laddove prevede il risarcimento dei danni non patrimoniali nei soli casi previsti dalla legge, non si riferisce solo alla fattispecie penalmente rilevabili (come in passato si riteneva), ma fa rinvio anche alle disposizioni costituzionali precettive, e non semplicemente programmatiche, che riconoscono e tutelano i diritti di rango costituzionale, che siano oggettivamente accertabili.

Da quanto sopra, consegue la piena risarcibilità del danno all'immagine anche di una pubblica amministrazione, ai sensi del combinato disposto dell'art. 2 della Costituzione e dell'art. 2059 del codice civile, a prescindere dalla sussistenza di un illecito penale.

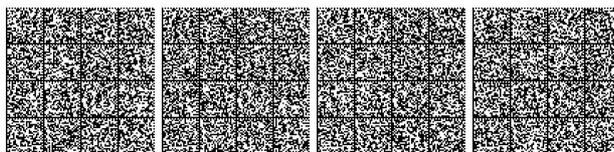
5.2. — Orbene, in tale quadro complessivo, la contestata novella pone un limite irragionevole (e, sopra tutto, incomprensibile) alla piena protezione di un primario valore, costituzionalmente garantito anche per una figura soggettiva pubblica.

Invero, non v'è dubbio che la reputazione di una pubblica amministrazione costituisca un bene relevantissimo per la funzione sociale svolta dalla stessa; bene che ha anche un immediato riflesso finanziario, non fosse altro per le spese necessarie al ripristino dell'immagine, laddove offuscata dal comportamento illecito di funzionari pubblici.

La su citata disposizione di cui all'art. 17, comma 30-ter, cit., periodi secondo e terzo, ha dunque posto un'evidente restrizione alla tutela risarcitoria del diritto all'immagine della pubblica amministrazione, limitandola ai casi di rilevanza penale; anzi, secondo un'interpretazione ancora più severa, ma tuttavia possibile e da alcuni giudici patrocinata, ai casi di sola condanna penale irrevocabile e solo per talune fattispecie di reato.

In tale quadro, è indubbia la lesione inferta alla possibilità di una effettiva e piena tutela risarcitoria per gli enti pubblici, con connessa violazione del principio di cui all'articolo 2 della Carta costituzionale.

5.3. — Sempre a tale proposito, è da osservare che il diritto di una pubblica amministrazione alla tutela della propria immagine trova la sua garanzia, oltre che nella generale disposizione del citato art. 2, anche nell'articolo 97 della Costituzione, per cui è interesse costituzionalmente garantito che le competenze individuate vengano rispettate,



le funzioni assegnate vengano eseguite e le responsabilità proprie dei funzionari vengano attivate. Ove l'azione del pubblico dipendente (o amministratore) leda tale interesse, essa si traduce in un'alterazione dell'identità della pubblica amministrazione e, più ancora, nell'apparire di una sua immagine negativa (Corte dei conti, SS.RR., sentenza n. 10/QM del 23 aprile 2003).

Di conseguenza, la contestata novella legislativa appare contrastare anche con il su detto articolo 97 Cost., quale espressione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, giacché essa, senza dubbio, favorisce l'irresponsabilità dei dipendenti pubblici, non più soggetti al giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti in caso di comportamenti illeciti causativi di danno all'immagine dell'ente di riferimento al di fuori delle ipotesi di reato.

6. — Le considerazioni appena esposte possono, in qualche misura, anticipare un ulteriore — e fondamentale — profilo di incostituzionalità della disposizione censurata, la quale sembra violativa anche del principio di ragionevolezza fissato dall'articolo 3 della Carta fondamentale: principio che pone un insuperabile limite alla discrezionalità del legislatore, impedendo un esercizio arbitrario della potestà normativa.

Tale canone, come noto, esige che le disposizioni normative contenute in atti aventi valore di legge siano adeguate o congruenti rispetto al fine perseguito dal legislatore; ricorre dunque una violazione della ragionevolezza quando si riscontri una contraddizione all'interno di una disposizione legislativa, oppure tra essa ed il pubblico interesse perseguito (Corte costituzionale, sentenza n. 325/2005).

In altri termini, il giudizio di ragionevolezza-razionalità di una norma legislativa può riguardare due distinti profili: quello della proporzionalità-adequazione «intrinseca» della norma stessa, e quello della eguaglianza, intesa come non ingiustificata disparità di trattamento (ed è allora necessario il riferimento a *tertia comparationis*).

Ebbene, non dubita questo Collegio che la violazione del principio *ex art. 3 Cost.* possa essere qui prospettata in relazione ad entrambi gli aspetti menzionati.

6.1. — Per quel che concerne la ragionevolezza intrinseca dell'art. 17, comma 30-ter, periodi secondo e terzo, vale riferirsi a quanto innanzi accennato, circa la grave quanto incomprensibile limitazione alla tutela risarcitoria del diritto all'immagine della pubblica amministrazione, posta dalla norma stessa.

Per il risarcimento di un danno di tale natura non conterebbero nulla, secondo la norma contestata, né le caratteristiche né la specifica gravità del comportamento illecito del soggetto agente: un reato (fosse anche di tenue valenza offensiva) sarebbe suscettibile, in tesi e ove ne ricorressero gli elementi, di causare una lesione dell'immagine dell'ente pubblico; un illecito non costituente reato (magari per profili che nulla hanno a che vedere con la gravità del relativo comportamento dell'agente) in ogni caso no.

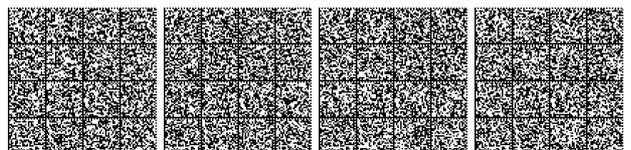
Sotto tale profilo, il caso all'odierno esame è esemplare: la sentenza penale definitiva ha affermato che «il comportamento tenuto quella sera dall'ispettore di Polizia ... può effettivamente essere considerato come espressione di una volontà prevaricatrice e condizionante del pubblico ufficiale», anche se poi ha assolto il convenuto dalla contestata imputazione di concussione poiché mancava un'adeguata prova circa il *metus* che l'atteggiamento dell'agente avrebbe dovuto (necessariamente) causare nella vittima. Insomma, il comportamento del convenuto resta lo stesso e ciò che ha escluso, nella fattispecie, la sussistenza di un reato risiede in un elemento esterno a tale comportamento.

Ora, fatte naturalmente salve le valutazioni, da riservare ad una eventuale sede di merito, circa la concreta, specifica efficienza dannosa di tale comportamento per la reputazione dell'ente pubblico, non sembra a questo giudice logica né spiegabile, sotto alcun profilo, la scelta del legislatore di ancorare la sussistenza di un (possibile) danno all'immagine pubblica, alla circostanza che nella specie ricorra, o meno un reato (a parità di comportamenti). Anche qui, può essere utile — si ripete, senza anticipare alcun giudizio sul merito della vicenda — un richiamo alle particolari evenienze dell'odierna fattispecie, che avrebbe causato un apprezzabile *clamor fori* in ambito locale, proprio in relazione a ciò che era accaduto (il p.m. ha allegato copia del relativo articolo di stampa), e a prescindere dalla circostanza che quei medesimi fatti integrassero, o meno, una figura di reato.

In simili evenienze, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha appunto utilizzato l'art. 3 della Costituzione quale parametro alla luce del quale sindacare le scelte operate dal legislatore, valutando come irragionevole l'esercizio della discrezionalità che ad esso deve essere riconosciuta (v., ad es., sentenze n. 78/2005 e n. 466/2005).

Sempre la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che un caso tipico di violazione del principio di ragionevolezza è riscontrabile quando viene dettata una disciplina che, animata da un determinato fine, finisce per favorire pratiche opposte.

Ciò è quanto verificatosi con la norma in argomento, la quale è stata inserita nel contesto di un *corpus* normativo recante «provvedimenti anticrisi» (quindi, è dato presumere, avente lo scopo di favorire il rilancio dell'occupazione e



della produttività, e più in generale il recupero di risorse utili per il Paese); essa, al contrario, non potrà che favorire il lassismo e l'irresponsabilità dei (soli) dipendenti pubblici, la cui opera e professionalità dovrebbero invece essere maggiormente valorizzate ed incentivate, proprio per contribuire alle importanti finalità della normativa anticrisi.

Tra l'altro, occorre evidenziare un ulteriore profilo di irrazionalità dell'art. 17, comma 30-ter, periodi secondo e terzo, in relazione alle recenti norme di riforma dell'organizzazione del lavoro pubblico, dettate dalla legge delega 4 marzo 2009, n. 15 le cui disposizioni, non a caso, sono finalizzate «... all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni» (dal titolo stesso della legge); e ciò, proprio con la dichiarata finalità di contribuire — appunto — ad un ottimale utilizzo delle risorse pubbliche. Tale normativa, della quale proprio di recente è stato promulgato il primo decreto attuativo, decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, coerentemente prevede anche il risarcimento del danno all'immagine arrecato all'amministrazione (con riferimento all'ipotesi di dipendenti assenteisti); né sembra che tale risarcimento, così come concepito dal medesimo legislatore (cfr. art. 7, comma 2, lett. «e» legge n. 15/2009) dovesse essere necessariamente riferito ad un reato accertato. Pertanto, la limitazione successivamente ed inopinatamente introdotta dalla novella di cui al decreto-legge n. 78/2009, cit., rappresenta un contrasto ancora più stridente, secondo questo giudice, con l'intrinseca razionalità e coerenza nell'esercizio della funzione normativa (v., *in terminis*, Corte costituzionale, sentenze n. 341/1994 e n. 508/2000).

6.2. — Ulteriore violazione dell'art. 3 Cost. è rappresentata secondo questo giudice, come prima si accennava, dalla disparità di trattamento tra soggetti che versano nella medesima situazione giuridica.

Sotto tale riguardo, con l'entrata in vigore del ricordato art. 17, comma 30-ter, il danno all'immagine della pubblica amministrazione (e di essa sola, al contrario di quanto accade per tutte le altre figure soggettive) viene ad essere degradato, da figura autonoma di danno — conseguenza — come chiarito dall'autorevolissima, ampia giurisprudenza prima ricordata — ad una marginale figura dipendente di danno da delitto: in altri termini, ciò che è tutelato con riferimento ad ogni altra figura soggettiva, non lo è se il soggetto leso è un ente pubblico.

Tale scelta normativa, ad avviso di questo Collegio, non ha alcuna plausibile giustificazione: anzi, la tutela degli interessi e delle sostanze pubbliche (quindi, appartenenti alla generalità dei consociati) dovrebbe essere, semmai, più intensa e maggiormente avvertita dal legislatore.

Sempre sotto il profilo di un'ingiustificata disparità di trattamento tra fattispecie analoghe, occorre segnalare diverso, irragionevole trattamento cui la disposizione contestata sottopone soggetti ugualmente legati all'ente pubblico, sia pure con rapporti di servizio di diversa natura (professionale ed onoraria): la norma si rivolge infatti — per il tramite del riferimento all'art. 7 legge n. 97/2001 — ai soli dipendenti pubblici, con esclusione quindi degli amministratori ed in genere di coloro che sono legati all'ente da un mero rapporto di servizio: ed è evidente come qui si tratti di norme di stretta interpretazione, insuscettibili di estensione analogica.

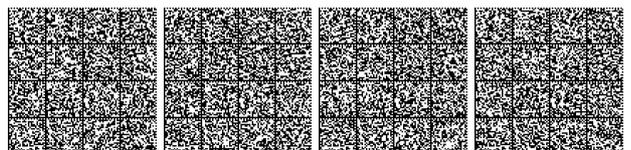
Sul punto, già la Sezione giurisdizionale Campania di questa Corte dei conti, con l'ordinanza n. 369/2009, cit., ha posto in rilievo l'incoerenza di tale distinzione, che pone tutti i dipendenti pubblici — e tra di essi quello convenuto nel presente giudizio — in posizione di vantaggio rispetto agli amministratori degli enti (che possono invece essere perseguiti per fattispecie analoghe), con conseguente pregiudizio per l'amministrazione danneggiata, la quale dovrà necessariamente subire gli effetti pregiudizievoli di un comportamento tenuto dai suoi dipendenti in violazione della legge.

Anche con riferimento a tale aspetto, può richiamarsi quanto affermato in simili evenienze dalla giurisprudenza costituzionale, che ha sanzionato, con giudizio di incostituzionalità, norme di analogo tenore: v., *ex multis*, Corte costituzionale, sentenze n. 278/2005 e n. 287/2001.

7. — La norma del ripetuto art. 17, comma 30-ter viola, inoltre, l'articolo 103, comma 2 della Costituzione (che assegna alla Corte dei conti la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica), anche in relazione all'articolo 25, secondo cui nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge.

Infatti, per le ragioni già innanzi esposte, la limitazione al potere d'azione del p.m. contabile per il ristoro del danno all'immagine (al di fuori dell'ipotesi di connessione con un reato), crea un indubbio *vulnus* per la giurisdizione relativa alle responsabilità gestorie, attribuita in via generale dalla Costituzione alla Corte dei conti e indebolisce la stessa efficacia deterrente del giudizio di responsabilità amministrativa.

Peraltro, la norma contestata comporterebbe, con riferimento alle ipotesi di lesione all'immagine pubblica in carenza di fattispecie penalmente rilevanti, la necessaria attivazione di un ordinario giudizio in sede civile da parte dell'amministrazione pubblica danneggiata, con una irrazionale duplicazione di giudizi, minori garanzie per il risarcimento — poiché solo l'azione dei p.m. contabile è pubblica e obbligatoria — e un inutile, maggiore dispendio di risorse pubbliche, tenuto anche presente che nel giudizio civile non è possibile giovare degli strumenti deflattivi del contenzioso contabile, quale il rito c.d. monitorio ex artt. 49 regio decreto n. 1038/1933 e 55 regio decreto n. 1214/1934: proprio l'opposto che la norma costituzionale dell'art. 103, comma 2, mira a realizzare con la previsione di un ambito giurisdizionale appositamente «dedicato» alla tutela degli interessi finanziari pubblici.



Tale ultima considerazione evoca la possibile violazione di un altro principio fissato nella Carta costituzionale, quello relativo alla garantita possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, di cui all'articolo 24, primo comma: l'irrazionale e macchinoso «doppio binario» che l'art. 17, comma 30-ter viene ad introdurre per la tutela delle ragioni pubbliche, nel caso di danni all'immagine (azione pubblica del p.m. contabile innanzi alla Corte dei conti, se c'è un reato; ordinaria azione civile innanzi all'AGO azionata, è da ritenere, dalla stessa p.a., se un reato non emerge) lede, senza dubbio, anche la legittimazione ad agire del p.m. contabile, con una presumibile minore tutela dell'Erario, in carenza di un organo dotato di strumenti d'indagine e poteri istruttori di cui gli ordinari uffici pubblici certo non possono disporre.

8. — Da ultimo, occorre evidenziare la violazione dell'articolo 77, comma 2 Cost., in tema di requisiti per la legislazione d'urgenza.

Invero, come anche dedotto dal p.m. in udienza, la decretazione d'urgenza è stata utilizzata senza che ricorressero i presupposti costituzionali di straordinaria necessità ed urgenza, con l'inserimento della norma interessata, mediante apposito emendamento, nel testo della legge di conversione.

8.1 — A tale ultimo proposito, non ignora questo Giudice le affermazioni della Corte costituzionale, di cui alla sentenza n. 391/1995 (richiamata anche nella successiva ordinanza n. 429/2007), secondo cui la valutazione preliminare dei presupposti della necessità e dell'urgenza investe soltanto la fase della decretazione di urgenza esercitata dal Governo, «... nè può estendersi alle norme che le Camere, in sede di conversione del decreto-legge, possano avere introdotto come disciplina aggiunta a quella dello stesso decreto: disciplina imputabile esclusivamente al Parlamento e che — a differenza di quella espressa con la decretazione d'urgenza del Governo — non dispone di una forza provvisoria, ma viene ad assumere la propria efficacia solo al momento dell'entrata in vigore della legge di conversione».

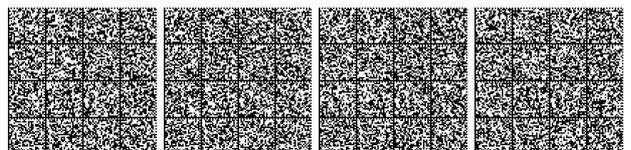
Pur tuttavia, sembra opportuno tenere presenti le argomentazioni di cui alla più recente sentenza n. 128 del 2008, nella quale il medesimo giudice delle leggi sembra avere rimeditato la precedente posizione avendo infatti dichiarato costituzionalmente illegittima una disposizione normativa inserita nel corso dell'*iter* per la conversione di un decreto-legge, il cui contenuto risultava dissonante con l'epigrafe e le premesse (e, dunque, con le finalità stesse) del decreto medesimo. In tal modo, la Corte costituzionale sembra avere affermato la necessità che anche gli emendamenti al decreto-legge in sede di conversione rispettino i requisiti della straordinaria necessità e urgenza dell'originario provvedimento; e ciò, in coerenza con quanto precisato nella precedente decisione n. 171 del 2007 (non a caso ampiamente citata dalla sentenza n. 128/2008), nella quale era stato chiarito che la mancanza dei requisiti di cui all'art. 77 Cost. vizia non solo il decreto-legge, ma anche la relativa legge di conversione.

Tale posizione sembra richiamare anche la (diversa) vicenda della legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 25 gennaio 2002, che era stato approvato in via definitiva dalla Camera dei deputati il successivo 26 marzo, e che il Presidente della Repubblica rinviò alle Camere ai sensi dell'art. 74 Cost., lamentando tra l'altro proprio il fatto che al testo originario del decreto fossero state aggiunte, nel corso dell'*iter* parlamentare, una serie di norme apparse disomogenee e non rispondenti ai requisiti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'articolo 77 Cost.

Nell'occasione, ha dunque ritenuto il Capo dello Stato che i requisiti costituzionalmente richiesti debbano porsi come condizioni di validità dell'atto anche con riferimento agli emendamenti intervenuti in sede di conversione: e ciò, allo scopo di impedire che l'*iter* di conversione di un decreto-legge possa configurarsi come una «corsia preferenziale» per i provvedimenti dell'Esecutivo, a scapito del corretto funzionamento dei meccanismi costituzionalmente previsti per l'adozione delle leggi ordinarie. Tali conclusioni emergono dal tenore stesso del messaggio del Presidente della Repubblica: «... Tutto ciò mette in evidenza la necessità che il Governo, non soltanto segua criteri rigorosi nella predisposizione dei decreti-legge, ma vigili, successivamente, nella fase dell'esame parlamentare, allo scopo di evitare che il testo originario venga trasformato fino a diventare non più rispondente ai presupposti costituzionali e ordinamentali sopra richiamati. Tutto ciò postula, inoltre, l'esigenza imprescindibile che identica e rigorosa vigilanza sia esercitata dagli organi delle Camere specificamente preposti alla produzione legislativa, segnatamente dalle Commissioni competenti, sia in sede primaria, sia in sede consultiva».

8.2 — L'odierna vicenda, ad avviso di questo giudice, può agevolmente inquadrarsi nei principi appena delineati.

Ed invero, si tratta anche in questo caso di un d.l. che il Governo ha ritenuto di dover adottare «... Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare provvedimenti anticrisi; ritenuta altresì la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per la proroga di termini in scadenza previsti da disposizioni di legge per consentire l'attuazione dei conseguenti adempimenti amministrativi; ritenuta infine la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni volte ad assicurare la prosecuzione degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché la proroga della partecipazione del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia alle missioni internazionali» (testualmente, dalle premesse del d.l. 1° luglio 2009, n. 78).



Se tali sono le premesse, non pare siano rinvenibili sufficienti ragioni né di coerenza sistematica, né tanto meno di straordinaria necessità o d'urgenza, che potessero legittimare il Parlamento ad inserire, nel *corpus* del d.d.l. di conversione di detto decreto-legge, la norma di cui si discute: norma che nulla aveva a che vedere con le misure cc.dd., «anticrisi», o con la proroga di termini in scadenza, ovvero con le missioni militari all'estero; né sono ravvisabili, pur con tutta la possibile ampiezza interpretativa, ulteriori e diverse motivazioni di urgenza e indifferibilità che comunque rendessero necessario l'inserimento di una norma di tale natura proprio in quel d.d.l.

Per le ragioni sopra esposte, il Collegio ritiene opportuno richiedere lo scrutinio del giudice delle leggi anche in ordine a tale ultimo aspetto.

9. — In definitiva, la questione sollevata con la presente ordinanza appare rilevante ai fini della procedibilità e quindi della definizione della causa in esame, nonché non manifestamente infondata per i motivi in precedenza illustrati.

*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 comma 3 della legge 11 marzo 1953, n. 87, preliminarmente giudica rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 2 comma 1, 3 comma 1, 24 comma 1, 25 comma 1, 77 comma 2, 97 comma 1 e 103 comma 2 della Costituzione, della norma di cui all'art. 17, comma 30-ter del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1 lettera «c» del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito con legge 3 ottobre 2009, n. 141, limitatamente ai periodi secondo e terzo, laddove dispone: «Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 dalla legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale»;*

*Sospende il presente giudizio e, riservatasi ogni altra pronuncia in rito ed in merito, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina che, a cura della segreteria della sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

*Spese riservate al definitivo.*

Così disposto in Milano, nella camera di consiglio del giorno 19 novembre 2009.

*Il Presidente: VETRO*

10C0313

N. 126

*Ordinanza del 28 novembre 2009 emessa dal Tribunale di Cagliari  
sul reclamo proposto da G.F. contro S.F.*

**Separazione personale dei coniugi - Procedimento di separazione giudiziale - Ordinanze del giudice istruttore che revocano o modificano i provvedimenti temporanei e urgenti emessi dal presidente del tribunale nell'interesse della prole e dei coniugi ai sensi dell'art. 708, terzo comma, c.p.c. - Reclamabilità davanti al tribunale in composizione collegiale - Mancata previsione - Irragionevole differenziazione rispetto ai provvedimenti presidenziali assunti nella prima fase del procedimento, soggetti a reclamo camerale in corte d'appello - Violazione del principio di eguaglianza e del diritto di difesa - Compressione del principio del giusto processo (sotto il profilo della piena terzietà ed imparzialità dell'organo decidente).**

- Codice di procedura civile, art. 709 (quarto comma).
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111, primo e secondo comma.



## IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. 3256 del ruolo generale degli affari contenziosi civili per l'anno 2009, promossa da G.F., (elettivamente domiciliato in Capoterra, presso lo studio dell'Avvocato Katia Marras che lo rappresenta e difende per procura speciale a margine del ricorso introduttivo, ricorrente contro S.F. elettivamente domiciliata in Cagliari, presso lo studio dell'Avvocato Alessandra Puggioni, che la rappresenta e difende per procura speciale a margine della comparsa di costituzione, resistente, e con la partecipazione del Pubblico ministero, in persona del Procuratore della Repubblica presso questo Tribunale, intervenuto per legge.

## I N F A T T O

Con ricorso depositato il 4 aprile 2009 F.G. ha presentato reclamo davanti a questo Tribunale avverso l'ordinanza del giudice istruttore pronunciata il 17 marzo 2009 nell'ambito del procedimento di separazione giudiziale pendente tra l'odierno ricorrente e la moglie F.S., con la quale, in accoglimento dell'istanza di quest'ultima:

era stato aumentato l'importo dell'assegno stabilito, in via temporanea ed urgente, a suo carico dal Presidente del Tribunale, a titolo di contributo nel mantenimento dei figli minori e della moglie ed ordinato il versamento diretto agli aventi diritto da parte del datore di lavoro del ricorrente;

erano state, inoltre, richieste informazioni al Servizio Sociale del comune di V.S.P. in ordine al rapporto tra le figlie minori S. e L.G. ed il padre, con particolare riferimento ad eventuali condotte pregiudizievoli poste in essere dal genitore, quali l'abuso di sostanze stupefacenti e la frequentazione notturna di locali.

A fondamento del reclamo il G. ha dedotto l'iniquità del provvedimento impugnato sia sotto il profilo della mancata valutazione da parte del giudice istruttore delle condotte pregiudizievoli poste in essere nei confronti delle minori dalla madre F.G., quali segnalate dal ricorrente in sede di memorie ex art. 183, VI comma n. 2 c.p.c., sia, con riferimento alle questioni economiche, per avere il giudice istruttore erroneamente stimato nell'importo mensile di euro 1.923,42 euro il reddito del G., pari invece all'importo di euro 1.203,82.

F.G. ha quindi domandato che il Collegio, in riforma del provvedimento impugnato, disponesse accertamenti presso il Servizio sociale del comune di P. in ordine al rapporto tra le figlie minori e la madre, e revocasse l'importo di euro 750,00 posto a carico del G. a titolo di contributo nel mantenimento del coniuge e delle figlie, nonché l'ordine di versamento diretto da parte della società R. S.p.a.

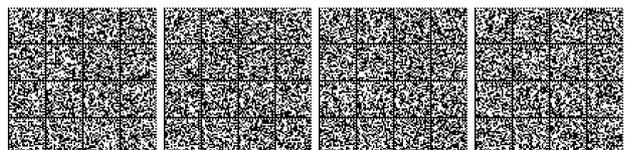
Si è costituita in giudizio F.G. la quale ha eccepito, in rito, l'inammissibilità del ricorso e, nel merito, la sua infondatezza.

## I N D I R I T T O

Questo collegio è chiamato a decidere sul reclamo proposto, con riferimento all'art. 669-terdecies, avverso l'ordinanza con cui il giudice istruttore, nel corso del procedimento di separazione tra F.G. e F.S., ha accolto l'istanza di modifica dei provvedimenti temporanei ed urgenti assunti dal presidente ai sensi del terzo comma dell'articolo 708 c.p.c. formulata dalla S.

Deve rilevarsi, anzitutto, che nell'ambito del giudizio di separazione, disciplinato dagli artt. 706 e seguenti c.p.c., non esiste alcuna disposizione che espressamente consenta il reclamo delle ordinanze di revoca o modifica dei cosiddetti provvedimenti presidenziali, adottate dal giudice istruttore, poiché l'art. 709, comma quarto, c.p.c., laddove dispone che «i provvedimenti temporanei ed urgenti assunti dal presidente del tribunale con l'ordinanza di cui al terzo comma dell'articolo 708 possono essere revocati o modificati dal giudice istruttore», non contiene alcun riferimento alla assoggettabilità a gravame di quei provvedimenti.

Né, ad avviso di questo Tribunale, è dato rinvenire nel sistema alcuna norma che consenta di ritenere aperta la strada del reclamo contro i suddetti provvedimenti del giudice istruttore tramite un'interpretazione estensiva o analogica. Essi rimangono pertanto, allo stato, suscettibili di riforma esclusivamente ad opera dello stesso giudice istruttore che li aveva originariamente pronunciati, ai sensi dell'art. 177 c.p.c.



Deve, in particolare, ritenersi che il principio di tipicità e tassatività dei mezzi di impugnazione impedisca il ricorso al reclamo previsto dall'art. 669-terdecies c.p.c. nell'ambito del procedimento cautelare uniforme di cui al capo III, sezione I, del libro quarto del codice di procedura civile.

La soluzione negativa circa la proponibilità del rimedio in questione discende dalla natura del provvedimento del giudice istruttore, alla luce della complessiva articolazione del giudizio di separazione.

Il Collegio ritiene, invero, che i provvedimenti provvisori di separazione non rivestano carattere cautelare. In essi non si rinviene, anzitutto, il requisito, tipico di quella materia, del *periculum in mora*, quale è connotato dal necessario collegamento con la posizione di una delle parti del giudizio. Nel processo di separazione le parti sono poste, a priori, su un piano di parità, in quanto i provvedimenti provvisori non tutelano il ricorrente ma, indipendentemente dall'iniziativa processuale, il coniuge che verrà ritenuto, all'esito di una prima deliberazione, economicamente più debole, e la prole; cosicché si ritiene manchi la finalità propria dei provvedimenti cautelari, che si fonda sulla necessità di salvaguardare, ad iniziativa del singolo interessato, il diritto che viene prospettato come a rischio di lesione, in funzione della effettività della tutela giurisdizionale propria della fase di merito.

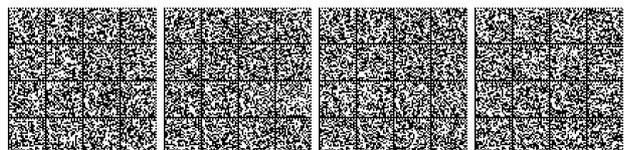
È pur vero che anche i provvedimenti previsti nel procedimento di separazione sono volti ad evitare gli inconvenienti insiti nella durata del processo; ma l'urgenza è presupposta in astratto, una volta per tutte, dal legislatore. Si prescinde, cioè, dallo specifico accertamento che nei provvedimenti *stricto sensu* cautelari si rende, invece, di volta in volta necessario, in quanto questi sono chiamati a neutralizzare un pericolo eventuale di tardività, odi pratica infruttuosità, della tutela giurisdizionale.

Se i provvedimenti cautelari sono finalizzati ad assicurare gli effetti della successiva tutela di merito, anticipandoli o garantendone il risultato, così da porsi in funzione strumentale rispetto alle sorti del giudizio di merito, i provvedimenti emessi dal presidente o dal giudice istruttore nel giudizio di separazione non sono, per contro, preordinati alla cautela conservativa del risultato finale del processo, né si pongono in finzione meramente anticipatoria di una futura soddisfazione dei diritti tutelati. Essi rispondono, invece, alla finalità di stabilire un regime attuale, congruo e pertinente rispetto alle esigenze delle parti e della prole, attraverso una regolamentazione immediata dei rapporti, che soddisfi i bisogni essenziali delle persone coinvolte; e ciò in attesa della pronuncia sulla separazione giudiziale, di cui il provvedimento provvisorio non costituisce anticipazione.

Rispetto a tale conclusione, non appare decisivo in senso contrario il rilievo dell'attenuazione del carattere della strumentalità dei provvedimenti cautelari, quale deriva dalla riforma introdotta con il decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, nella legge 14 maggio 2005, n. 80, che ha reso facoltativa l'introduzione del giudizio di merito con riguardo ad alcune misure cautelari, rendendole ultrattive. E neppure decisivo appare l'argomento, prospettato in correlazione con il precedente, che richiama la regola della persistente efficacia, anche dopo l'estinzione del processo, ai sensi dell'art. 189 disp. att. c.p.c. dell'ordinanza con cui il presidente del tribunale o il giudice istruttore danno i provvedimenti di cui all'art. 708: si tratta di aspetti i quali, ad avviso di questo giudice, non mutano la natura dei provvedimenti provvisori, che si è cercato di porre in evidenza.

Deve rilevarsi, al riguardo, che la domanda cautelare può essere ultrattiva solo in quanto idonea ad anticipare gli effetti della (ipotetica) decisione di merito, come previsto dall'art. 669-octies, comma sesto, c.p.c. (giacché la pronuncia ottenuta, in sede cautelare, in senso corrispondente alla tutela del diritto richiesto, può far venir meno l'interesse ad ottenere una nuova decisione meramente confermativa); mentre il provvedimento del presidente, o quello del giudice istruttore, non hanno alcuna funzione anticipatoria degli effetti della domanda relativa al regolamento dei rapporti relativi ai figli e di quelli economici: essi hanno la diversa funzione di regolare provvisoriamente quei rapporti — per così dire — in tempo reale, momento per momento, eventualmente anche per il tempo successivo alla estinzione del processo, trattandosi di rapporti i quali non tollerano mai, per loro natura, alcun ritardo, né alcuna soluzione di continuità, nella loro disciplina e nella soddisfazione delle esigenze loro proprie. In particolare, le ragioni che stanno alla base del carattere ultrattivo dei provvedimenti provvisori si collegano alla necessità, del tutto peculiare, di evitare che l'estinzione del procedimento possa far venire meno, a discapito del coniuge più debole, la regolamentazione di una separazione che diventa di mero fatto. La finalità è, dunque, quella di non privare la famiglia di una disciplina, sia pure tendenzialmente provvisoria, dei rapporti, qualora per vicende delle parti o del processo si sia verificata l'estinzione del giudizio; e non l'altra di surrogare in via definitiva la sentenza di merito.

I provvedimenti del giudice istruttore, così come quelli del presidente del tribunale, presentano, dunque, un carattere meramente sommario, essendo emanati nel corso del giudizio ordinario di cognizione, e sono destinati ad essere assorbiti nella sentenza definitiva di merito. Né è significativa in senso contrario l'attribuzione ad essi della qualifica di cautelari, che si rinviene in alcune rare sentenze della Corte di cassazione (v. sentenze 5 giugno 1990, n. 5384; 12 aprile 1994, n. 3415), trattandosi di definizione usata in contesti nei quali si prescinde dalla considerazione *ex professo* del problema relativo alla natura dei provvedimenti oggi in questione.



Il rapporto tra questi provvedimenti e la sentenza definitiva — diversamente che per le misure cautelari — non si pone, quindi, in termini di conferma, revoca o riforma, perché la sentenza definitiva ha la diversa funzione di mettere fine al regime provvisorio, instaurandone uno diverso (anche quando rende definitive le medesime soluzioni adottate in sede provvisoria).

Non appare, d'altronde, applicabile alle ordinanze del giudice istruttore, nell'attuale situazione normativa, alcun mezzo di impugnativa alternativo al reclamo ex art. 669-terdecies c.p.c.

Appare, al riguardo, necessario operare un breve *excursus* sull'evoluzione normativa della disciplina di cui agli artt. 708 e 709 c.p.c. in tema di rapporti tra ordinanza presidenziale e provvedimenti di revoca o modifica del giudice istruttore.

La formulazione originaria dell'art. 708 c.p.c. non contemplava alcun mezzo di reclamo avverso le ordinanze presidenziali recanti i provvedimenti temporanei ed urgenti nell'interesse dei coniugi e della prole.

L'articolo di legge si chiudeva infatti, al quarto comma, con la seguente previsione: «Se si verificano mutamenti nelle circostanze, l'ordinanza del presidente può essere revocata o modificata dal giudice istruttore a norma dell'art. 177».

La scelta del legislatore era, dunque, inequivocabilmente diretta ad escludere ogni mezzo di impugnativa sia nei confronti dell'ordinanza presidenziale, che nei confronti di quella del giudice istruttore di modifica o revoca della prima: provvedimenti considerati entrambi, dalla giurisprudenza dominante, di natura sommaria ed ordinatoria, e non cautelare.

Con il decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, nella legge 14 maggio 2005, n. 80, è stata trasferita all'ultimo comma dell'art. 7199 c.p.c. la disposizione prima collocata all'ultimo comma dell'art. 708 c.p.c., il cui testo è stato in parte modificato («I provvedimenti temporanei ed urgenti assunti dal presidente con l'ordinanza di cui al terzo comma dell'art. 708 possono essere revocati o modificati dal giudice istruttore») con l'eliminazione del riferimento ai «mutamenti nelle circostanze» che, in precedenza, costituivano il presupposto legittimante la revoca o la modifica dell'ordinanza presidenziale.

Con la legge 8 febbraio 2006, n. 54, è stato infine coniato un nuovo ultimo comma dell'art. 708 c.p.c., con cui è stato introdotto innovativamente l'istituto del reclamo avverso l'ordinanza presidenziale, da proporsi davanti alla Corte d'appello, nel termine di dieci giorni dalla notificazione del provvedimento; mentre l'art. 709, ultimo comma, c.p.c. è rimasto immutato.

Ciò che non era consentito prima della promulgazione ed entrata in vigore della legge n. 54/2006 (il reclamo avverso i provvedimenti del giudice istruttore) è rimasto dunque normativamente precluso anche successivamente, essendo stato limitato lo strumento del reclamo alla sola ordinanza pronunciata dal presidente del Tribunale nella prima fase del giudizio di separazione.

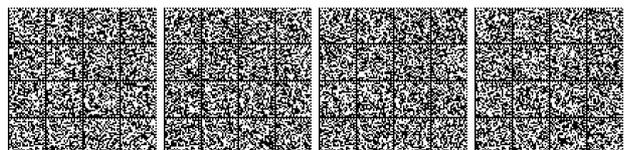
Deve, più in generale, ancor oggi escludersi che le parti possano provocare il controllo giurisdizionale dei provvedimenti istruttori davanti ad un'autorità giudiziaria diversa, qualora i provvedimenti temporanei e urgenti nell'interesse della prole e dei coniugi siano stati dati per la prima volta, ovvero modificati o revocati, da parte del giudice istruttore nella fase del giudizio di separazione successiva a quella c.d. «presidenziale».

Si sottolinea come la via del reclamo davanti alla Corte d'appello, previsto dall'art. 708, quarto comma, c.p.c., non sia praticabile neppure per analogia, essendo esso un rimedio tutt'affatto singolare, predisposto *ad hoc* per le ordinanze pronunciate dal presidente del tribunale, con lo scopo di evitare che il giudice del riesame, ove individuato nel collegio dello stesso tribunale, potesse essere indebitamente condizionato, in una sede formale di «gravame», dall'autorevolezza e dalla posizione di preminenza (almeno sotto il profilo organizzativo dell'ufficio) del giudice di prima istanza.

Ed infatti costituisce «diritto vivente», secondo la giurisprudenza maggioritaria fino ad oggi espressa dalle Corti d'appello — che questo giudice condivide — la regola secondo cui il suddetto reclamo, ove proposto avverso le ordinanze del giudice istruttore, debba essere dichiarato inammissibile, o comunque estraneo alla sfera di competenza del giudice d'appello (si vedano: Corte d'appello di Genova, 10 novembre 2006; Corte d'appello di Catania, 14 novembre 2007; Corte d'appello di Bari, 22 agosto 2007).

L'ostacolo interpretativo, ritenuto — a ragione — insuperabile, è stato in particolare individuato nel principio generale di tipicità e tassatività dei mezzi di impugnazione, che esclude ogni forma di interpretazione analogica o estensiva del singolo istituto processuale, pur in presenza di una comunanza di natura tra i provvedimenti presidenziali e quelli del giudice istruttore.

Né sarebbe conferente, ai fini qui in esame, il richiamo alla norma di cui all'art. 709-ter c.p.c., nella parte in cui prevede, all'ultimo comma, che «i provvedimenti assunti dal giudice del procedimento sono impugnabili nei modi ordinari». Invero, l'organo giudicante cui fa palesemente riferimento tale norma è il tribunale in composizione colle-



giale, quale giudice naturale delle controversie in materia di famiglia; ed i mezzi di gravame ordinari, citati nella norma (avente sul punto carattere meramente ricognitivo), sono pertanto quelli conseguenti alla pronuncia con sentenza, conclusiva del procedimento in corso, ovvero con decreto, in caso di procedimento instaurato ai sensi dell'art. 710 c.p.c. (e dunque, rispettivamente, l'appello ai sensi dell'art. 324 c.p.c. ovvero il reclamo di cui all'art. 739 c.p.c.).

Quando sia invece il giudice istruttore ad adottare, in via provvisoria, i provvedimenti di cui all'art. 709-ter citato, si ritiene che ciò avvenga nell'esercizio del generale potere di modifica dei provvedimenti di cui all'art. 709 c.p.c., come tali evidentemente non impugnabili «nei modi ordinari».

Ad avviso di questo Tribunale, deve infine escludersi la reclamabilità dei provvedimenti del giudice istruttore ai sensi dell'art. 739 c.p.c., essendo essi estranei alla previsione di cui all'art. 742-bis c.p.c., in quanto pronunciati nel corso delle cause di separazione: per ormai unanime interpretazione giurisprudenziale, invero, le ordinanze in questione devono considerarsi emesse in sede di giurisdizione contenziosa e non volontaria.

Alla stregua della disamina che precede, non appare ipotizzabile, ad avviso di questo Tribunale, alcuna interpretazione dell'attuale dettato normativo che consenta di affermare la possibilità di un riesame dei provvedimenti del giudice istruttore davanti ad un organo «terzo», come accade invece per quelli pronunciati dal presidente nella prima fase del giudizio di separazione.

Appare dunque sussistente una lacuna normativa, che nessuna soluzione ermeneutica può colmare, la quale sembra porsi in contrasto, secondo l'opinione del remittente, con il principio costituzionale di uguaglianza, con quello del diritto alla difesa e con il principio di cui all'art. 111 della Costituzione. Non vi è alcuno spazio per una interpretazione costituzionalmente orientata del dettato normativo, che apra la strada al reclamo delle ordinanze del giudice istruttore pronunciate ai sensi dell'art. 709 c.p.c.

Appare, per quanto fin qui esposto, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa alla non reclamabilità, davanti al tribunale in composizione collegiale, dei provvedimenti provvisori del giudice istruttore; e la lacuna sembra potersi colmare, solo ed unicamente, mediante un intervento della Corte costituzionale che renda applicabile ai quei provvedimenti il rimedio del reclamo al tribunale in composizione collegiale, con strumento analogo (non quanto ai presupposti ma quanto agli aspetti procedurali), a quello di cui all'art. 669-terdecies c.p.c.

La questione di costituzionalità viene sollevata, in particolare, con riguardo all'art. 709, ultimo comma, c.p.c., nella parte in cui esso non prevede la reclamabilità dinanzi al tribunale in composizione collegiale delle ordinanze del giudice istruttore pronunciate ai sensi del citato articolo.

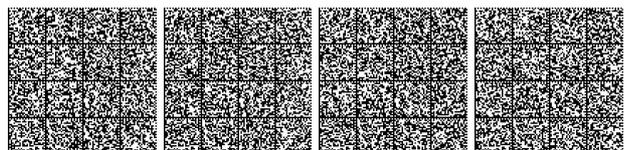
L'omessa previsione del rimedio del reclamo appare irragionevole, innanzitutto, alla luce del principio di cui all'art. 3 Cost., in rapporto all'esistenza, invece, di uno specifico rimedio impugnatorio nei confronti di un provvedimento avente natura analoga rispetto all'ordinanza del giudice istruttore: l'art. 708, quarto comma, c.p.c. consente, infatti, il reclamo dell'ordinanza emessa dal presidente del tribunale nella prima fase del giudizio di separazione, così riconoscendo, esclusivamente in relazione ad essa, la possibilità del controllo davanti ad altro organo giurisdizionale.

Va sottolineato, sotto il profilo in esame, come le situazioni che sono oggetto del differente trattamento normativo appaiano della medesima natura, non sussistendo differenza alcuna tra la condizione di chi subisca, sul piano personale e/o patrimoniale, gli effetti dei provvedimenti temporanei ed urgenti pronunciati con ordinanza del presidente del tribunale, e quella di chi debba sopportare un analogo provvedimento, assunto come lesivo dei propri diritti, emesso nel prosieguo dello stesso giudizio dal giudice istruttore (in ipotesi, dopo un brevissimo lasso di tempo, e rispetto a circostanze talvolta pienamente sovrapponibili, o che si differenziano soltanto per aspetti marginali).

Né tale trattamento sperequato può dirsi compensato dalla previsione dell'art. 177 c.p.c., che consente la revocabilità e modificabilità delle ordinanze da parte dello stesso organo che le abbia pronunciate, restando comunque esclusa la possibilità del riesame da parte di un altro giudice, in posizione di terzietà. Sembra, invero, evidente che i rimedi della reclamabilità davanti ad altro giudice e della riproponibilità dell'istanza davanti allo stesso giudice operano su piani diversi, sì che la disponibilità del secondo non vale certamente a surrogare la funzione di garanzia propria del primo.

La rilevata violazione del principio di uguaglianza, per il trattamento irragionevolmente differenziato di situazioni analoghe, si accompagna nel caso in esame, ad avviso di questo giudice, alla violazione del diritto di cui all'art. 24 della Costituzione, essendo irragionevolmente esclusa, per le ordinanze del giudice istruttore, la ricorribilità ad uno strumento di difesa (il reclamo dinanzi al collegio) di analoga valenza garantistica rispetto a quello ritenuto, dallo stesso legislatore, necessario con riguardo ad un'altra fase dello stesso procedimento.

Sembra a questo giudice remittente altresì violato, limitatamente ad una soltanto delle due situazioni considerate, il paradigma costituzionale del giusto processo di cui all'art. I, secondo comma della Costituzione, che impone al legislatore di regolamentare ogni procedimento giurisdizionale in modo che esso possa svolgersi davanti ad un giudice



terzo ed imparziale: solo la possibilità di adire un giudice diverso da quello del provvedimento contestato assicurerebbe, sull'istanza di revoca o modifica dei provvedimenti del giudice istruttore, la piena terzietà ed imparzialità dell'organo decidente.

Conclusivamente, deve, come anticipato, sollevarsi, in quanto non manifestamente infondata, questione di legittimità costituzionale dell'art. 709 c.p.c. (in relazione agli artt. 3, 24 e 111, secondo comma, Cost.), nella parte in cui non consente di sottoporre a reclamo, davanti al tribunale in composizione collegiale, le ordinanze del giudice istruttore pronunciate in materia di revoca o modifica dei provvedimenti temporanei ed urgenti emessi dal presidente del tribunale nell'interesse della prole e dei coniugi.

L'intervento della Corte costituzionale non appare precluso dall'attuale inutilizzabilità, che si è sopra cercato di porre in evidenza, del rimedio tipico di cui all'art. 669-terdecies ai fini in questione. L'ordinamento non limita, invero, all'odierno reclamo cautelare l'ambito dei mezzi di riesame: esso già ammette, invero; altri strumenti di garanzia, all'interno del medesimo grado, differenti da quello del reclamo contro i provvedimenti cautelari: tale è, pur con le sue peculiarità, l'attuale reclamo ex art. 178 c.p.c. contro la pronuncia di estinzione del procedimento. Sembra dunque potersi ipotizzare un intervento della Corte, per effetto del quale l'ambito dei rimedi collegiali sia ulteriormente ampliato.

La prospettata questione di legittimità costituzionale appare altresì, all'evidenza, rilevante, giacché solo una pronuncia di illegittimità della norma denunciata consentirebbe l'esame nel merito del reclamo proposto avverso l'ordinanza pronunciata dal giudice istruttore nel corso del presente giudizio, evitando un giudizio di inammissibilità; né può incidere sul giudizio di rilevanza il fatto che il ricorso sia stato qualificato dall'interessato quale reclamo ex art. 669-terdecies, essendo chiara la volontà di ottenere comunque, al di là del *nome juris* utilizzato, un riesame da parte di un giudice diverso da quello che ha adottato il provvedimento.

Il presente procedimento, non potendo essere definito indipendentemente dalla risoluzione della segnalata questione di legittimità costituzionale, deve essere sospeso.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87:*

*1) solleva, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 24 e 111, primo e secondo comma, della Costituzione, la questione di legittimità dell'articolo 109 c.p.c. nella parte in cui non consente di sottoporre a reclamo davanti al Tribunale, in composizione collegiale, le ordinanze del giudice istruttore materia di revoca o modifica dei provvedimenti temporanei ed urgenti emessi dal presidente del tribunale nell'interesse della prole e dei coniugi ai sensi dell'art. 708, terzo comma, c.p.c.;*

*2) ordina la sospensione del presente procedimento per pregiudizialità costituzionale;*

*3) ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale in Roma;*

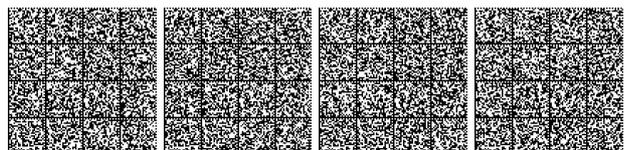
*4) ordina la notificazione del presente provvedimento alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alle parti di causa;*

*5) ordina la comunicazione della presente ordinanza ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;*

*6) manda alla cancelleria per gli adempimenti.*

*Il Presidente: PISOTTI*

*Il giudice relatore: CUGUSI*



## N. 127

*Ordinanza del 28 settembre 2009 emessa dalla Commissione tributaria regionale per la Toscana sul ricorso proposto da Podere La Cantina s.r.l. contro Agenzia delle entrate - Ufficio di Empoli*

**Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) - Redditi tassabili - Proventi da fonte illecita - Tassabilità come «redditi diversi» se non classificabili in una delle categorie di redditi previste dall'articolo 6, comma 1, d.P.R. n. 917 del 1986 - Previsione con norma indebitamente autoqualificantesi come interpretativa e quindi retroattiva - Contrasto con i principi costituzionali nonché con altri fondamentali valori di civiltà giuridica (ragionevolezza, divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento, irretroattività di norme tributarie non interpretative, tutela dell'affidamento, coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico, rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario).**

- Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, art. 36, comma 34-*bis*, aggiunto dalla legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248.
- Costituzione, artt. 3, 23, 24, 97, 101, 104 e 136.

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE

Ha emesso la seguente ordinanza sull'appello n. 1875/08 depositato il 16 luglio 2008, avverso la sentenza n. 83/11/2007 emessa dalla Commissione Tributaria Provinciale di Firenze contro: Agenzia Entrate, Ufficio Empoli, preposto dal ricorrente: Podere La Cantina s.r.l. - Leg. rappr. Bertelli Marco, via della Pea, 41, 56029 Santa Croce sull'Arno (Pisa), difeso da Miccinesi prof. Marco, rag. Fiaschi Francesco Pistolesi avv. Francesco, via Pier Capponi, 24, c/o Miccinesi 50132 Firenze.

Atti impugnati:

avviso di accertamento n. R5F03MG00856/05 IVA+IRPEG+IRAP 2001;

avviso di accertamento n. R5F03MG00861/2005 IVA+IRPEG+IRAP 2002;

Premesso che:

con ricorso innanzi la Commissione tributaria di primo grado la s.r.l. Podere La Cantina impugnava gli avvisi di accertamento dell'Agenzia delle entrate di Empoli, con i quali erano stati sottoposti a tassazione, per gli anni 2001 e 2002, dei proventi distratti illecitamente dal sig. Bertelli Marco dai conti correnti bancari della s.r.l. Idea Verde (di cui aveva poteri di rappresentanza e delega) e trasferiti ingiustificatamente a favore della società ricorrente (di cui il Bertelli era legale rappresentante).

Tale accertamento derivava dal presupposto che detti proventi illeciti fossero tassabili a norma dell'art. 14, comma 4, legge n. 537/1993, secondo cui «nelle categorie di reddito di cui all'art. 6, comma 1, D.P.R. n. 917/1986 devono intendersi ricompresi, se in esse classificabili, i proventi derivanti da fatti, atti o attività qualificabili come illecito civile, penale o amministrativo se non già sottoposti a sequestro o confisca penale».

La società contribuente rilevava, per contro, che i proventi ritenuti illeciti dall'Ufficio e derivanti a suo parere dal reato di appropriazione indebita, non erano assimilabili ad alcuna delle categorie previste dall'art.6 D.P.R. n. 917/1986, e quindi non erano tassabili. La società, inoltre, contestava la tassabilità di detti redditi ai fini IVA, in quanto non trattavasi di redditi derivanti da operazioni soggette per legge a tale imposta; nonché l'applicazione delle sanzioni, non potendo incolpare la società di mancata auto-denuncia di eventuale reato.

La Commissione di primo grado respingeva il ricorso della società contribuente, condannando alle spese di giudizio.

Avverso tale decisione propone appello la s.r.l. Podere La Cantina e controdeduce l'Agenzia delle entrate di Empoli, insistendo sostanzialmente nei motivi già dedotti in primo grado.

L'Ufficio, inoltre, in questa sede, rileva che gli eventuali dubbi sulla tassabilità dei proventi in questione devono ritenersi fugati dalla recente norma, interpretativa, di cui all'art. 36, comma 34-*bis*, legge n. 223/2006, secondo cui tutti i proventi illeciti, anche quelli non classificabili nelle categorie di reddito di cui all'art. 6, sono da considerare redditi diversi, e quindi tassabili.



La società controdeduce, sostenendo che tale norma non è applicabile alla fattispecie in esame, in quanto essa, apparentemente interpretativa, ha di fatto portata innovativa (in quanto modifica norme preesistenti), e quindi non può avere efficacia retroattiva.

La Commissione osserva:

con gli accertamenti impugnati l'Agenzia delle entrate di Empoli ha recuperato a tassazione i proventi illeciti acquisiti dalla s.r.l. Podere La Cantina negli anni 2001-2002. La tesi dell'Ufficio esplicitata nei predetti accertamenti — confermata dalla Commissione di primo grado — era che tali redditi fossero tassabili a norma dell'art. 14, comma 4, della legge n. 537/1993 in quanto da considerare redditi diversi, e quindi rientranti fra le categorie reddituali di cui all'art. 6 D.P.R. n. 917/1986.

Ciò non è vero.

La norma dell'art. 14 prevede che i proventi derivanti da attività illecite sono tassabili solo se ricompresi e classificabili in una delle categorie di cui all'art. 6, comma 1, D.P.R. n. 917/1986.

Le categorie reddituali dell'art.6 sono: redditi fondiari-redditi di capitale-redditi di lavoro dipendente-redditi di lavoro autonomo-redditi d'impresa-redditi diversi.

I «redditi diversi» di cui all'art. 6 sono poi quelli specificatamente indicati nell'art. 67 del D.P.R. n. 917/1986; in tale categoria, prima della norma dell'art. 36, non erano compresi i proventi illeciti in questione (appropriazione indebita); né erano compresi nelle altre categorie di reddito dell'art. 6 (così come i proventi derivanti da furti, scippi, ecc., e come invece lo erano ad esempio gli interessi usurari, gli introiti percepiti per esercizio abusivo di professioni, ecc...).

È errato, quindi, ritenere che i proventi in questione siano tassabili a termini dell'art. 14, legge n. 537/1993 (nella originaria formulazione) in quanto rientranti fra i redditi diversi. Ne deriva che gli accertamenti impugnati, nonchè la decisione di primo grado, ove si fondano unicamente sulla norma di cui all'art. 14, legge n. 537/1993, devono ritenersi illegittimi.

In questa sede di appello, l'Agenzia delle entrate sostiene peraltro che l'imponibilità dei proventi illeciti in questione è stata comunque definita a seguito della norma di cui al precitato art. 36, comma 34-bis, d.l. 4 luglio 2006, n. 223, norma che espressamente si qualifica come «interpretativa».

Tale norma prevede invero esplicitamente che «In deroga all'art. 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212, la disposizione di cui al comma 4 dell'art. 14 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, si interpreta nel senso che i proventi illeciti ivi indicati, qualora non siano classificabili nelle categorie di reddito di cui all'art. 6, comma 1, del testo unico 22 dicembre 1986, n. 917, sono comunque considerati redditi diversi».

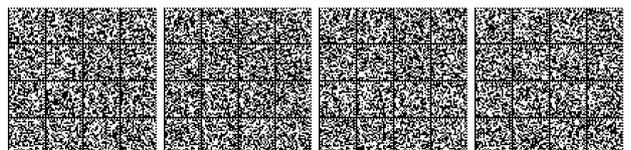
Orbene, a parere di questa Commissione, tale norma in realtà, per il suo contenuto, non è interpretativa, ma norma ordinaria innovativa; e in quanto tale, come norma tributaria, non dovrebbe avere efficacia retroattiva ed essere applicabile al caso in esame. Infatti: la norma di cui all'art. 36 non chiarisce né afferma che i proventi illeciti devono intendersi ricompresi nelle categorie di reddito di cui all'art. 6, e in particolare fra quelli di cui all'art. 67; dice, invece, che i proventi illeciti che non rientrano nelle categorie di reddito di cui all'art. 6, devono considerarsi «redditi diversi».

In pratica, l'art. 36, dopo aver detto che tali proventi non rientrano fra quelli dell'art. 6, li inserisce, ritenendoli redditi diversi; e quindi modifica l'art. 67, e conseguentemente l'art. 6.

Pertanto, tale inserimento non rappresenta una interpretazione dell'art. 14 (né dell'art.6, né dell'art.67); bensì una vera e propria aggiunta, e cioè una modifica alla norma dell'art. 67 D.P.R. n. 917/1986 (mediante l'aggiunta, fra i redditi diversi, di taluni proventi illeciti, come quelli derivanti da appropriazione indebita, furti, scippi, ecc...), e quindi una modifica implicita dell'art. 6 (mediante l'ampliamento della categoria dei «redditi diversi»). Pertanto, l'art. 14 della legge n. 537/1993 resta immutato nella sua previsione normativa e nella sua originaria interpretazione letterale, rimanendo tassabili i «proventi illeciti compresi nelle categorie di cui all'art. 6»; così come resta immutato l'art. 6, rimanendo le stesse categorie di reddito; ciò che è cambiato in sostanza è l'art. 67 (e cioè una delle categorie dell'art. 6, quella dei «redditi diversi»), in cui ora sono compresi taluni proventi illeciti prima non previsti.

Ne è derivato che tali proventi, non tassabili a norma dell'art. 14 in quanto non compresi allora fra le categorie di cui all'art. 6 (neppure nella categoria dei redditi diversi), con la nuova norma dell'art. 36 e con la modifica dell'art. 67, sono rientrati anch'essi in una delle categorie dell'art. 6, e quindi sono divenuti anch'essi tassabili.

È evidente, quindi, che non può parlarsi nel caso in esame di norma interpretativa (Cass. 6 giugno 2007, n. 13213 difforme sul punto non appare convincente né sufficientemente motivata), tenuto anche conto che è principio generale che la norma interpretativa ha lo scopo essenziale di «chiarire» il senso e la portata di una norma preesistente, e di dare un significato normativo chiaro e definitivo.



Nel caso di specie, invece, come detto, l'art. 36 non chiarisce né interpreta alcunchè, ma introduce una nuova statuizione, prevedendo fattispecie non contemplate e modificando addirittura una norma diversa da quella presuntivamente interpretata (c cioè l'art. 67). Appare così evidente, si ripete, che detta norma, seppure formalmente di natura interpretativa, è sostanzialmente di portata innovativa, e quindi, come tutte le norme tributarie, non dovrebbe avere efficacia retroattiva.

Questo Collegio, peraltro, a fronte dell'espressa previsione del legislatore, che, come ripetutamente detto, qualifica la norma in esame come «interpretativa», non potendo procedere ad una semplice disapplicazione, sarebbe comunque tenuto all'osservanza di detta norma anche nel caso concreto, così capovolgendosi la soluzione della controversia (come prospettata in base all'originario testo) per quanto insorta anteriormente all'entrata in vigore della norma medesima.

Stante però la rilevata natura pseudo-interpretativa dell'art. 36, comma 34-bis, d.l. n. 223/2006, questa Commissione, prima di farne eventuale applicazione, è legittimata a sollevare questione di legittimità costituzionale, atteso che tale questione, alla luce delle considerazioni già svolte, appare non manifestamente infondata e, all'evidenza, rilevante. Infatti, il precitato art. 36, comma 34-bis, nella parte in cui prevede che «In deroga all'art.3 della legge 27 luglio 2000, n. 212, la disposizione di cui al comma 4 dell'art. 14 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, si interpreta nel senso che i proventi illeciti ivi indicati, qualora non siano classificabili nelle categorie di reddito di cui all'art. 6, comma 1, del testo unico 22 dicembre 1986, n. 917, sono comunque considerati redditi diversi», appare confliggere con i principi costituzionali, nonché con altri fondamentali valori di civiltà giuridica (quali il rispetto del principio generale di ragionevolezza con divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento, la irretroattività di norme tributarie non interpretative, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto, la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico, e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario).

*P. Q. M.*

*Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva — in riferimento agli articoli 3, 23, 24,97,101,104 e 136 della Costituzione, e comunque ai principi di ragionevolezza, razionalità e non contraddizione — questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 34-bis, d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (convertito in legge 4 agosto 2006, n. 248), nella parte in cui tale norma si qualifica indebitamente interpretativa, e quindi con efficacia retroattiva; dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, e che venga comunicata ai Presidenti delle due Camere.*

Firenze, addì 28 settembre 2009

*Il Presidente:* VALLINI

*Il relatore:* NICOLI

10C0315

ITALO ORMANNI, *direttore*

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*  
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(GU-2010-GUR-018) 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](mailto: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: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)</i>	- 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: <i>(di cui spese di spedizione € 132,57)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 66,28)</i>	- 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: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)</i>	- 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: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)</i>	- 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: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)</i>	- 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: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)</i>	- 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: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)</i>	- 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: <i>(di cui spese di spedizione € 264,45)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 132,22)</i>	- 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.





€ 6,00

