

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 151° - Numero 45

GAZZETTA  **UFFICIALE**
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 10 novembre 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. 309. Sentenza 2 - 5 novembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Istruzione - Norme della Regione Toscana - Offerta di percorsi formativi per attuare l'obbligo di istruzione e prevenire l'abbandono scolastico - Ricorso del Governo - Asserita introduzione, in modo unilaterale e senza intesa con lo Stato, di un percorso di formazione professionale diverso da quello individuato dalla disciplina statale, con violazione delle norme generali sull'istruzione, dei principi fondamentali della materia e del principio di leale collaborazione - Disposizioni non investite dalle censure sollevate dal ricorrente - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Toscana 26 luglio 2002, n. 32, art. 13, commi 1, 4, 5 e 6, come sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Toscana 5 novembre 2009, n. 63.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. n), e terzo, e 118.

Istruzione - Norme della Regione Toscana - Offerta di percorsi formativi per attuare l'obbligo di istruzione e prevenire l'abbandono scolastico - Introduzione, in modo unilaterale e senza intesa con lo Stato, di un percorso di formazione professionale diverso da quello individuato dalla disciplina statale, con conseguente violazione delle norme generali sull'istruzione e del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle questioni ulteriori.

- Legge della Regione Toscana 26 luglio 2002, n. 32, art. 13, commi 2 e 3, come sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Toscana 5 novembre 2009, n. 63.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. n) (artt. 117, terzo comma, e 118); legge 28 marzo 2003, n. 53, art. 2, comma 1, lett. c) e d); legge 10 febbraio 2000, n. 30, art. 1, comma 3; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 622 e 624; d.lgs. 17 ottobre 2005, n. 226, artt. 1, comma 5, e 28.

Pag. 1

N. 310. Sentenza 2 - 5 novembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Disposizioni per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori - Provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale - Esclusione dell'obbligo di motivazione di cui all'art. 3, comma 1, della legge n. 241 del 1990 - *Ius superveniens* non modificativo del censurato contenuto precettivo - Trasferimento della questione sulla nuova norma, sostitutiva di quella originaria e identica a questa.

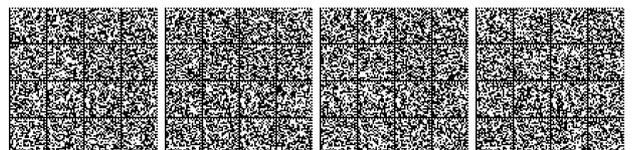
- D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, art. 14, comma 1, come sostituito dall'art. 11, comma 1, lett. a), del d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106.
- Costituzione, artt. 24, 97, primo comma, e 113.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Oggetto - Delimitazione - Deduzioni della parte privata dirette ad estendere il *thema decidendum* - Inammissibilità.

- D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, art. 14, comma 1, come sostituito dall'art. 11, comma 1, lett. a), del d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106.
- Costituzione, artt. 24, 97, primo comma, e 113.

Lavoro e occupazione - Disposizioni per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori - Provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale - Esclusione dell'obbligo di motivazione di cui all'art. 3, comma 1, della legge n. 241 del 1990 - Eccezione di inammissibilità della questione per omessa ricerca di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata - Reiezione.

- D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, art. 14, comma 1, come sostituito dall'art. 11, comma 1, lett. a), del d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106.
- Costituzione, artt. 24, 97, primo comma, e 113.



Lavoro e occupazione - Disposizioni per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori - Provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale - Esclusione dell'obbligo di motivazione di cui all'art. 3, comma 1, della legge n. 241 del 1990 - Elusione dei principi di pubblicità, di trasparenza e di conoscibilità dell'azione amministrativa - Violazione dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione - Incidenza sul diritto di difesa nei confronti dell'amministrazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, art. 14, comma 1, come sostituito dall'art. 11, comma 1, lett. a), del d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106.
- Costituzione, artt. 24, 97, primo comma, e 113. Pag. 5

N. 311. Sentenza 2 - 5 novembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Università - Professori collocati in aspettativa - Attribuzione della facoltà di modificare, in corso di aspettativa, il regime di impegno precedentemente scelto ai soli professori a tempo pieno e non anche ai professori a tempo definito - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di effettiva valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza - Reiezione.

- Legge 9 dicembre 1985, n. 705, art. 5, penultimo comma.
- Costituzione, art. 3.

Università - Professori collocati in aspettativa - Attribuzione della facoltà di modificare, in corso di aspettativa, il regime di impegno precedentemente scelto ai soli professori a tempo pieno e non anche ai professori a tempo definito - Asserita ingiustificata disparità di trattamento, nonché ritenuta illogicità della norma impugnata - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 9 dicembre 1985, n. 705, art. 5, penultimo comma.
- Costituzione, art. 3..... Pag. 11

N. 312. Sentenza 2 - 5 novembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Campania - Necessità del fascicolo di fabbricato per ogni incremento volumetrico o mutamento d'uso da redigere con le modalità e i contenuti definiti da apposito regolamento - Ricorso del Governo - Ritenuta violazione del canone di ragionevolezza, del principio di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione, della libertà di iniziativa economica, del diritto di proprietà, della riserva di legge statale per le prestazioni imposte, nonché della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile ovvero, in subordine, dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Formulazione delle singole censure senza sufficiente sviluppo argomentativo - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19, art. 9, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 23, 41, 42, 97, 117, commi secondo, lett. l), e terzo.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Campania - Necessità della preventiva autorizzazione per l'inizio di lavori in zona sismica - Sufficienza, per l'inizio degli interventi in zone a bassa sismicità, del «deposito sismico», verificato dal competente Settore provinciale del Genio Civile, salvi controlli con il metodo a campione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nelle materie concorrenti del governo del territorio e della protezione civile - Formulazione generica e apodittica delle censure - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19, art. 10, comma 2, che modifica l'art. 4, commi 2 e 3, della legge della Regione Campania 7 gennaio 1983, n. 9.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 94; legge 7 agosto 1990, n. 241, artt. 19 e 20. Pag. 16



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 96. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 settembre 2010 (della Regione Valle d'Aosta).

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Economie negli Organi costituzionali, di governo e negli apparati politici - Incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni ai titolari di cariche elettive, inclusa la partecipazione ad organi collegiali - Previsione che diano luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute e che eventuali gettoni di presenza non possano superare l'importo di 30 euro a seduta - Lamentata introduzione di una misura di contenimento della spesa pubblica di estremo dettaglio - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata lesione delle attribuzioni statutarie in materia di "finanze regionali", esorbitanza dai limiti costituzionali imposti allo Stato nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, indebita compressione dell'autonomia finanziaria di spesa.

– Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 5, comma 5.

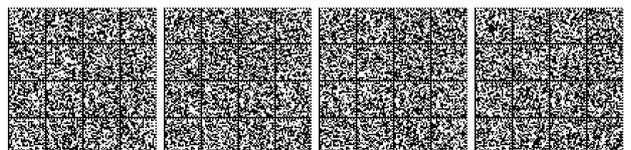
– Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, comma secondo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 3, comma 1, lett. *f*).

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Misure di vario contenuto volte al contenimento della spesa pubblica, quali la riduzione delle indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità corrisposti ai componenti di organi collegiali e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, riduzione del numero dei componenti di organi collegiali, riduzione della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, riduzione di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, divieto di sponsorizzazioni, riduzione di spese per missioni, formazione e auto, divieti in materia di attività societaria - Lamentata introduzione di puntuali e dettagliate limitazioni a singole voci di spesa degli enti pubblici, anche regionali e comunali - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata lesione delle attribuzioni statutarie, legislative e amministrative, in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale", in materia di "ordinamento degli enti locali", in materia di "finanze regionali e comunali", esorbitanza dai limiti costituzionali imposti allo Stato nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, lesione dell'autonomia finanziaria regionale, violazione del principio di ragionevolezza.

– Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 6, commi 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 19 e 20, primo periodo.

– Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119, comma secondo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. *a*) e *b*), 3, comma 1, lett. *f*) ed *l*), e 4.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico - Divieto per le pubbliche amministrazioni di incrementare le risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale anche di livello dirigenziale rispetto agli importi stanziati per l'anno 2010 - Divieto, riferito ai rinnovi contrattuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per il biennio 2008/2009, di determinare aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento, anche con riguardo ai contratti e agli accordi già stipulati - Obbligo per le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale di ridurre del 50 per cento la spesa sostenuta nell'anno 2009 per il personale a tempo determinato o utilizzato con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, salva prevista deroga - Previsione che le disposizioni predette costituiscano principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le



Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale - Lamentata introduzione di norme puntuali e dettagliate che non lasciano al legislatore regionale alcun margine di discrezionalità, lamentato carico alla sola Regione dell'onere di istituire risorse aggiuntive per i contratti a tempo determinato prorogati in virtù della deroga - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata lesione delle attribuzioni statutarie, legislative e amministrative, in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale" e in materia di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni", esorbitanza dai limiti costituzionali imposti allo Stato nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, lesione dell'autonomia finanziaria della Regione, lesione dell'autonomia finanziaria dei comuni.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, artt. 9, commi 2-*bis*, 4 e 28, e 14, comma 24-*bis*.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119, comma secondo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. a) e b), 3, comma 1, lett. f) ed l), 4, comma 1, e 12, e relative norme di attuazione.

Amministrazione pubblica - Partecipazioni pubbliche - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Divieto ai Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti di costituire società e obbligo di liquidare le partecipazioni già detenute entro il 31 dicembre 2011 - Limitazione del numero delle società partecipabili per i Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti - Previsione di decreto ministeriale per la determinazione delle modalità attuative - Lamentata indebita compressione dell'autonomia organizzativa della Regione, introduzione di norme puntuali e autoapplicative, mancanza di coinvolgimento della Regione - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione della competenza legislativa e regolamentare della Regione in materia di "ordinamento degli enti locali" e in materia di "finanze comunali", esorbitanza dai limiti costituzionali imposti allo Stato in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa e in materia di coordinamento della finanza pubblica, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 14, comma 32.
- Costituzione, artt. 5, 117, commi secondo, lett. g), quarto e sesto, 119, comma secondo, e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. b), e 3, comma 1, lett. f).

Amministrazione pubblica - Iniziativa economica privata - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Introduzione della "Segnalazione certificata di inizio attività" (SCIA) sostitutiva della "Denuncia di inizio attività" (DIA) - Lamentata modifica con norma statale della preesistente normativa sia statale che regionale - Dichiarazione che la disciplina predetta attiene alla tutela della concorrenza e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Lamentata erroneità della autoqualificazione, ritenuta incidenza su ambiti di legislazione regionale di natura esclusiva o concorrente, in subordine mancanza di coinvolgimento della Regione - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione della competenza legislativa della Regione in materia di artigianato, industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio, industria e commercio, urbanistica, piani regolatori per zone di particolare importanza turistica, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 49, comma 4-*ter*, modificativo dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241.
- Costituzione, artt. 5, 117 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. g), p) e q), e 3, comma 1, lett. a), e relative norme di attuazione.



Amministrazione pubblica - Iniziativa economica privata - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Semplificazione e riduzione degli adempimenti amministrativi gravanti sulle piccole e medie imprese - Previsione dello strumento della delegificazione e definizione dei principi e criteri direttivi da seguirsi nell'adozione dei regolamenti governativi - Lamentata incidenza su ambiti di legislazione regionale di natura esclusiva o concorrente, in subordine mancanza di coinvolgimento della Regione - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione della competenza legislativa e regolamentare della Regione in materia di artigianato, industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio, industria e commercio, urbanistica, piani regolatori per zone di particolare importanza turistica, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 49, commi 4-*quater* e 4-*quinquies*.
- Costituzione, artt. 5, 117, commi quarto e sesto, e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. *g*), *p*) e *q*), e 3, comma 1, lett. *a*), e relative norme di attuazione.....

Pag. 23

- N. 97. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 settembre 2010 (della Regione Toscana).

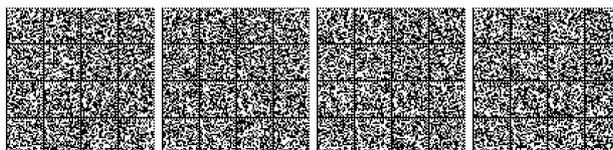
Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Farmacia - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Revisione dei criteri di remunerazione della spesa farmaceutica - Affidamento ad un accordo tecnico tra i Ministeri della salute e dell'economia, l'AIFA e le associazioni di categoria, con previsione di criteri puntuali, di dettaglio ed autoapplicativi - Lamentata esorbitanza dal limite imposto allo Stato di dettare solo i principi fondamentali, mancanza di coinvolgimento delle Regioni al tavolo di confronto tecnico, lamentata incidenza sul bilancio regionale attraverso un atto di revisione unilaterale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della tutela della salute, violazione del principio di leale collaborazione, violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 11, comma 6-*bis*.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, 118, primo comma, e 119, primo e secondo comma.

Circolazione stradale - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Definizione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di criteri e modalità per l'applicazione del pedaggio sulle autostrade e sui raccordi autostradali in gestione diretta di ANAS s.p.a., nonché dell'elenco delle tratte da sottoporre a pedaggio - Autorizzazione all'ANAS s.p.a. ad applicare una maggiorazione tariffaria forfettaria di un euro per le classi di pedaggio A e B e di due euro per le classi di pedaggio 3, 4 e 5, presso le stazioni di esazione delle autostrade a pedaggio assentite in concessione che si interconnettono con le autostrade e i raccordi autostradali in gestione diretta ANAS - Lamentata carenza di coinvolgimento della Regione in ambito di viabilità - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa della Regione nelle materie concorrenti del governo del territorio e delle grandi reti di trasporto e navigazione, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 15 commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Regioni (in genere) - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Dissenso fra Amministrazioni diverse, Stato ed Enti Locali e Regione ed Enti Locali, preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, alla tutela della salute e della pubblica incolumità - Previsione di determinazione unilaterale governativa in caso di mancato raggiungimento di un'intesa nel termine di trenta giorni dalla



rimessione della questione al Consiglio dei ministri - Lamentata espropriazione del potere decisionale della Regione, interferenza del governo centrale nei rapporti tra Regioni ed enti locali, introduzione di una nuova ipotesi di potere sostitutivo straordinario del Governo - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata lesione dell'autonomia regionale, esorbitanza dai limiti costituzionali imposti allo Stato in tema di potere sostitutivo straordinario, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 49, comma 3, che sostituisce i commi 3, 3-bis, 3-ter e 3-quater dell'art. 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 120.

Amministrazione pubblica - Iniziativa economica privata - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Introduzione della "Segnalazione certificata di inizio attività" (SCIA) sostitutiva della "Denuncia di inizio attività" (DIA) - Ritenuta applicabilità della nuova disciplina della DIA commerciale (SCIA), anche al settore dell'edilizia - Lamentata modifica con norma statale della preesistente normativa sia statale che regionale - Dichiarazione che la disciplina predetta attiene alla tutela della concorrenza e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Lamentata erroneità della autoqualificazione, incidenza in ambito di legislazione regionale di natura concorrente - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del governo del territorio.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 49, commi 4-bis e 4-ter, modificativi dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 121, comma secondo.

Pag. 45

N. 338. Ordinanza del Tribunale di Rimini del 22 giugno 2010.

Straniero - Lavoro alle dipendenze di amministrazioni pubbliche - Accesso limitato ai cittadini comunitari - Estensione dell'accesso ai cittadini extracomunitari - Mancata previsione - Violazione del diritto al lavoro - Incidenza sul principio di uguaglianza nell'accesso ai pubblici impieghi.

- Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 38, comma 1.
- Costituzione, artt. 4 e 51.

Pag. 54

N. 339. Ordinanza del Giudice di pace di Cagliari del 6 febbraio 2008.

Responsabilità civile - Risarcimento del danno derivante da sinistro stradale - Procedura di risarcimento diretto introdotta dal Codice delle assicurazioni private - Previsione dell'azione del danneggiato nei confronti della propria impresa di assicurazione ed esclusione con norma regolamentare del rimborso delle spese di assistenza legale stragiudiziale - Denunciata violazione del principio di eguaglianza, irragionevole favor per le società di assicurazioni anziché per il consumatore, violazione del diritto di difesa, disparità di trattamento tra assicurati abbienti e indigenti, eccesso di delega.

- Decreto legislativo 7 settembre 2005, [n. 209], artt. 149 e 150; d.P.R. 18 luglio 2006, n. 254, art. 9, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 76.

Pag. 56

N. 340. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata del 18 maggio 2010.

Espropriazione per pubblica utilità - Norme della Regione Basilicata - Piani territoriali e dei nuclei di industrializzazione - Previsione che i piani preordinati all'espropriazione, approvati ai sensi dell'art. 51 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218 o della l.leg. n. 32/1994, nel frattempo scaduti, sono riapprovati con la legge censurata con una validità di due anni - Lesione del principio di uguaglianza - Violazione del diritto di proprietà compressa senza le tutele e presupposti valutativi del sacrificio - Lesione del giusto procedimento ed esautorazione delle competenze amministrative e parte-



cipative - Violazione delle norme fondamentali dello Stato in materia di piani ASI, contemplanti durata decennale, approvazione con procedimento complesso, partecipazione degli interessati.

- Legge della Regione Basilicata 3 novembre 1998, n. 41, art. 7, comma 9.
- Costituzione, artt. 3, 42, 43 e 97. Pag. 57

N. 341. Ordinanza della Corte d'appello di Perugia del 5 maggio 2010.

Estradizione - Mandato d'arresto europeo - Consegna per l'estero - Consegna esecutiva - Rifiuto della consegna - Previsione che la Corte di appello rifiuti la consegna se il mandato di arresto europeo sia stato emesso ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà personale, qualora la persona ricercata sia cittadino italiano, sempre che la Corte di appello disponga che tale pena o misura di sicurezza sia eseguita in Italia conformemente al suo diritto interno - Mancata previsione del rifiuto della consegna del residente non cittadino - Diversità di trattamento del residente non cittadino nel caso di mandato d'arresto esecutivo rispetto al caso di mandato d'arresto processuale - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

- Legge 22 aprile 2005, n. 69, art. 18, comma 1, lett. r).
- Costituzione, artt. 3, 27, comma terzo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 4, n. 6, della decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea 13 giugno 2002, n. 584. Pag. 66

N. 342. Ordinanza dal Tribunale di Brescia del 22 febbraio 2010.

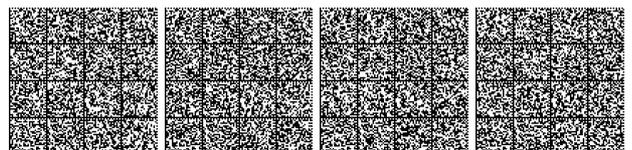
Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia per il governo del territorio - Recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti - Qualificazione dell'intervento come ristrutturazione edilizia realizzabile anche in deroga ai limiti e alle prescrizioni degli strumenti di pianificazione comunale - Conseguente ritenuta possibilità di ampliamenti di edifici in deroga ai limiti di distanza tra fabbricati stabiliti dall'art. 9 del decreto interministeriale n. 1444 del 1968, cui gli strumenti urbanistici (salvo che per assetti specifici) sono vincolati - Denunciato contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale e con le definizioni degli interventi edilizi in essa stabilite - Esorbitanza dalla potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di «governo del territorio» ed interferenza nella materia «ordinamento civile», di esclusiva spettanza statale - Irragionevole incidenza sul diritto di proprietà dei fondi finitimi - Richiamo alla sentenza n. 232 del 2005 della Corte costituzionale.

- Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 64, comma 2, come sostituito dall'art. 1, comma 1, lett. d), della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2005, n. 20.
- Costituzione, artt. 2, 3, 42 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo (in relazione agli artt. 873 cod. civ., 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150, 9 del decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 e 3 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380). Pag. 67

N. 343. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Milano del 16 febbraio 2010.

Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali - Agevolazione tariffaria per l'acquisto della "prima casa" - Condizioni per l'applicazione - Dichiarazione dell'acquirente di non essere titolare di diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione su altra casa nel territorio dello stesso comune in cui è sito l'immobile acquistato - Irragionevole discriminazione rispetto agli acquirenti che siano titolari di identici diritti su immobili abitativi siti in comuni diversi (i quali, a parità delle altre condizioni, beneficiano dell'agevolazione) - Disparità di trattamento tra situazioni omogenee - Violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, razionalità e non contraddizione.

- Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, tariffa allegata, parte I, art. 1, nota II-*bis*, n. 1, lett. b).
- Costituzione, artt. 3 e 53. Pag. 73

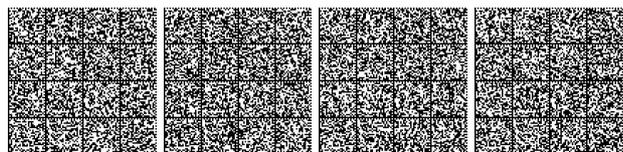


N. 344. Ordinanza della Corte di cassazione dell'11 giugno 2010.

Reati e pene - Prescrizione - Modifiche normative comportanti un regime più favorevole in tema di prescrizione dei reati - Disciplina transitoria - Inapplicabilità delle nuove norme ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione - Lesione del diritto dell'accusato al trattamento più lieve, corollario del principio del divieto di applicazione retroattiva della legge penale affermato dall'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea per i diritti dell'uomo.

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.....

Pag. 75



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 309

Sentenza 2 - 5 novembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Istruzione - Norme della Regione Toscana - Offerta di percorsi formativi per attuare l'obbligo di istruzione e prevenire l'abbandono scolastico - Ricorso del Governo - Asserita introduzione, in modo unilaterale e senza intesa con lo Stato, di un percorso di formazione professionale diverso da quello individuato dalla disciplina statale, con violazione delle norme generali sull'istruzione, dei principi fondamentali della materia e del principio di leale collaborazione - Disposizioni non investite dalle censure sollevate dal ricorrente - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Toscana 26 luglio 2002, n. 32, art. 13, commi 1, 4, 5 e 6, come sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Toscana 5 novembre 2009, n. 63.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. *n*), e terzo, e 118.

Istruzione - Norme della Regione Toscana - Offerta di percorsi formativi per attuare l'obbligo di istruzione e prevenire l'abbandono scolastico - Introduzione, in modo unilaterale e senza intesa con lo Stato, di un percorso di formazione professionale diverso da quello individuato dalla disciplina statale, con conseguente violazione delle norme generali sull'istruzione e del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle questioni ulteriori.

- Legge della Regione Toscana 26 luglio 2002, n. 32, art. 13, commi 2 e 3, come sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Toscana 5 novembre 2009, n. 63.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *n*) (artt. 117, terzo comma, e 118); legge 28 marzo 2003, n. 53, art. 2, comma 1, lett. *c*) e *d*); legge 10 febbraio 2000, n. 30, art. 1, comma 3; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 622 e 624; d.lgs. 17 ottobre 2005, n. 226, artt. 1, comma 5, e 28.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Regione Toscana 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), come sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Toscana 5 novembre 2009, n. 63 [Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro) in materia di obbligo di istruzione e di servizi per l'infanzia], promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12 gennaio 2010, depositato in cancelleria il 14 gennaio 2010 ed iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2010.



Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

Udito nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2010 il giudice relatore Sabino Cassese;

Uditi l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Lucia Bora per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso in via principale ritualmente notificato e depositato (reg. ric. n. 5 del 2010), il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13 della legge della Regione Toscana 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), come sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Toscana 5 novembre 2009, n. 63 [Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro) in materia di obbligo di istruzione e di servizi per l'infanzia], per contrasto con gli articoli 117, commi secondo, lettera *n*), e terzo, e 118 della Costituzione.

1.1. — La disposizione censurata, con l'intento di dare attuazione all'obbligo di istruzione e di prevenire l'abbandono scolastico, ha promosso l'offerta di percorsi formativi «sia all'ambito della formazione professionale e dell'apprendistato a completamento dei percorsi nell'ambito dell'istruzione, sia al rientro nel sistema di istruzione per il completamento del ciclo di studio» (comma 1).

A tal fine, il comma 2 del suddetto articolo, ha previsto che «la Regione adotta le misure necessarie per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione nel sistema della formazione professionale con un percorso triennale destinato al conseguimento di una qualifica professionale, strutturato da un primo biennio scolastico, integrato da specifiche finalità formative diversamente graduate tra il primo e il secondo anno, e un terzo anno interamente professionalizzante che è realizzato: *a*) dalle scuole accreditate per la formazione professionale secondo il sistema regionale toscano anche in collaborazione con agenzie formative accreditate ed eventualmente con altre scuole; *b*) dalle agenzie formative accreditate per la formazione professionale secondo il sistema regionale toscano anche in collaborazione con una scuola o reti di scuole; *c*) dalle scuole non accreditate purché in collaborazione con agenzie formative accreditate per la formazione professionale secondo il sistema regionale toscano, o con un'altra scuola accreditata o reti di scuole».

Il comma 3 ha stabilito, inoltre, che «per il terzo anno professionalizzante possono essere eventualmente previste modalità formative a distanza».

1.2. — Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione impugnata violerebbe la competenza legislativa regionale, ponendosi in contrasto con le norme generali sull'istruzione, con i principi fondamentali della materia e con il principio di leale collaborazione.

In primo luogo, tale disposizione, «configurando unilateralmente e a regime», al fine dell'assolvimento dell'obbligo di istruzione, «un sistema di formazione professionale che costituisce un *tertium genus* rispetto ai percorsi (sia ordinari che sperimentali) individuati dalla disciplina statale, si pone in contrasto con le norme generali e con i principi fondamentali che disciplinano l'obbligo d'istruzione nel secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione».

In secondo luogo, il percorso di formazione professionale sarebbe stato adottato dalla Regione Toscana senza stipulare «alcuna intesa con lo Stato», violando così il principio della leale collaborazione.

In terzo luogo, la disposizione in oggetto contrasterebbe con l'art. 27, comma 4, del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226 (Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53), che prevede che si possa assolvere all'obbligo di istruzione in seno al sistema di istruzione e formazione professionale di competenza regionale soltanto «a decorrere dall'anno scolastico e formativo 2010-2011».

2. — Si è costituita in giudizio, con atto depositato in data 12 febbraio 2010, la Regione Toscana, concludendo per la declaratoria di infondatezza del ricorso e sostenendo che la disposizione impugnata non ha la finalità di introdurre, per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione, «un autonomo e specifico sistema di istruzione e formazione professionale regionale concorrente rispetto a quello statale, bensì ha voluto promuovere la costituzione di un sistema integrato istruzione (statale) – formazione professionale (regionale), nell'ambito della vigente normativa statale».



3. — Con memoria depositata il 14 settembre 2010, la difesa regionale, oltre a ribadire, nel merito, le considerazioni formulate nell'atto di costituzione in giudizio, ha sollevato eccezione di inammissibilità. La Regione Toscana, difatti, sostiene che il ricorso muove censure esclusivamente nei riguardi del comma 2 della disposizione impugnata, con la conseguente inammissibilità dell'impugnativa nei riguardi degli altri commi della medesima.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Regione Toscana 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), come sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Toscana 5 novembre 2009, n. 63 [Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro) in materia di obbligo di istruzione e di servizi per l'infanzia], per contrasto con gli articoli 117, commi secondo, lettera n), e terzo, e 118 della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata, al fine di assolvere all'obbligo di istruzione, avrebbe introdotto, in modo unilaterale e senza stipulare apposita intesa con lo Stato, un percorso di formazione professionale diverso rispetto a quello individuato dalla disciplina statale, violando le norme generali sull'istruzione, i principi fondamentali della materia e il principio di leale collaborazione.

2. — Va esaminata, preliminarmente, l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Toscana relativamente ai commi 1, 3, 4, 5 e 6 dell'art. 13 cit. perché il ricorso avrebbe mosso censure esclusivamente nei riguardi del comma 2.

L'eccezione va accolta relativamente ai commi 1, 4, 5 e 6. Questi, in effetti, non risultano investiti dalle censure sollevate dal ricorrente, che riguardano, in via diretta, il comma 2 e, in via indiretta, il comma 3, che è strettamente connesso al precedente e non ha contenuto autonomo.

Va pertanto dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 4, 5 e 6, della legge della Regione Toscana n. 32 del 2002, come sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Toscana n. 63 del 2009.

3. — Nel merito, la questione avente ad oggetto i rimanenti commi è fondata.

È opportuno, innanzitutto, ricostruire la disciplina relativa all'obbligo di istruzione e ai suoi rapporti con l'istruzione e formazione professionale.

3.1. — La legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale) ha introdotto un sistema di istruzione e formazione articolato «nella scuola dell'infanzia, in un primo ciclo che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, e in un secondo ciclo che comprende il sistema dei licei ed il sistema dell'istruzione e della formazione professionale» (art. 2, comma 1, lettera d).

I due sistemi che compongono il secondo ciclo di istruzione (quello liceale e quello della formazione professionale) sono distinti, ma funzionalmente integrati, dal momento che: a) entrambi concorrono all'adempimento dell'obbligo di istruzione; b) è possibile transitare dall'uno all'altro; c) da ambedue, con diverse modalità (fissate con legge statale), è consentito l'accesso all'esame di Stato.

3.2. — L'art. 34, secondo comma, Cost. ha previsto un obbligo di istruzione di almeno otto anni, passati prima a nove (art. 1, comma 3, della legge 10 febbraio 2000, n. 30, Legge quadro in materia di riordino dei cicli di istruzione), poi a dodici (art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 53 del 2003) e, infine, a dieci (art. 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge finanziaria 2007).

In base all'art. 1, comma 5, del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226 (Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della L. 28 marzo 2003, n. 53), l'obbligo di istruzione può essere assolto, «con pari dignità», sia nel sistema di istruzione, sia in quello di istruzione e formazione professionale, sulla base di livelli essenziali di prestazioni definiti in sede nazionale, previ accordi con le Regioni. L'obbligo di istruzione è finalizzato a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età (art. 1, comma 622, della legge n. 296 del 2006).

3.3 — La disciplina statale ha previsto un'attuazione graduale del nuovo ciclo secondario, l'avvio contemporaneo delle due parti che lo compongono e la collaborazione tra Stato e Regioni per determinare i modi di assolvimento



dell'obbligo di istruzione nei «percorsi» di formazione professionale. In tal modo viene assicurata — conformemente alle disposizioni degli artt. 34 e 117, secondo comma, lettera *n*), Cost. — l'unità del «sistema di istruzione e formazione», pur nella diversità dei fini dei «percorsi» interni e degli enti competenti a disciplinarli (Stato e Regioni).

Con riferimento all'attuazione di tale obbligo, l'art. 1, comma 624, della legge n. 296 del 2006 ha stabilito che, «fino alla messa a regime di quanto previsto dal comma 622, proseguono i percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale di cui all'art. 28 del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226. (...) Le strutture che realizzano tali percorsi sono accreditate dalle regioni sulla base dei criteri generali definiti con decreto adottato dal Ministro della pubblica istruzione di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, previa intesa con la Conferenza unificata».

L'art. 27 del d.lgs. n. 226 del 2005 ha previsto, al comma 2, che il primo anno di tali percorsi «è avviato sulla base della disciplina specifica definita da ciascuna Regione nel rispetto dei livelli essenziali di cui al Capo III, previa definizione con accordi in Conferenza Stato-Regioni» e, al comma 4, che «le prime classi dei percorsi liceali e il primo anno di quelli di istruzione e formazione professionale sono avviati contestualmente a decorrere dall'anno scolastico e formativo 2010-2011, previa definizione di tutti gli adempimenti normativi previsti». Successivamente alla presentazione del ricorso in epigrafe, quest'ultimo comma è stato abrogato dall'art. 15 del regolamento di delegificazione approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 89 (Regolamento recante revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

3.4. — Le disposizioni censurate violano le norme generali sull'istruzione.

L'art. 13, commi 2 e 3, ha introdotto un «percorso» formativo diverso rispetto a quelli contemplati dalla disciplina statale per assolvere l'obbligo scolastico. Esso ha, così, rotto l'unità del «sistema di istruzione e formazione», dando luogo a una soluzione ibrida che costituisce un *tertium genus* nei confronti dei «percorsi» (sia ordinari che sperimentali) individuati dalla disciplina statale.

Tale disciplina rientra tra le norme generali sull'istruzione che debbono essere dettate in via esclusiva dallo Stato (art. 117, secondo comma, lettera *n*, Cost.). Lo stesso legislatore statale ha definito «generali» le norme sul diritto-dovere di istruzione e formazione, contenute nel decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76 (Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera *c*), della legge 28 marzo 2003, n. 53). Inoltre, l'obbligo di istruzione appartiene a quella categoria di «disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio di istruzione» (sentenza n. 200 del 2009).

3.5. — Le disposizioni impugnate violano, altresì, il principio di leale collaborazione.

Il nuovo percorso formativo è stato introdotto dalla Regione Toscana unilateralmente, prima della data all'epoca fissata dalla legge statale e prima che fossero raggiunti gli accordi in Conferenza Stato-Regioni espressamente previsti dalla legge; in particolare, quello del 29 aprile 2010, con il quale, facendo riferimento a precedenti accordi (19 giugno 2003, 15 gennaio 2004, 5 ottobre 2006, 5 febbraio 2009) e intese (20 marzo 2008), sono stati definiti, tra l'altro, «le competenze di base che tutti gli studenti devono acquisire nei percorsi di istruzione e formazione professionale» e «il repertorio delle figure professionali di riferimento a livello nazionale».

La Regione, quindi, ha provveduto non soltanto in anticipo sui tempi previsti, ma anche senza poter tener conto della determinazione concertata del repertorio delle figure professionali e delle competenze che gli allievi debbono acquisire.

Deve essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale — per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost. e del principio di leale collaborazione, nei termini sopra indicati — dell'art. 13, commi 2 e 3, della legge della Regione Toscana n. 32 del 2002, come sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Toscana n. 63 del 2009.

Le altre censure restano assorbite.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 2 e 3, della legge della Regione Toscana 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), come sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Toscana 5 novembre 2009, n. 63 [Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), in materia di obbligo di istruzione e di servizi per l'infanzia];

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 13, commi 1, 4, 5 e 6, della legge della Regione Toscana n. 32 del 2002, come sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Toscana n. 63 del 2009, promossa, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera n), e terzo, e 118 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 novembre 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: CASSESE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 5 novembre 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0807

N. 310

Sentenza 2 - 5 novembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Disposizioni per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori - Provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale - Esclusione dell'obbligo di motivazione di cui all'art. 3, comma 1, della legge n. 241 del 1990 - Ius superveniens non modificativo del censurato contenuto precettivo - Trasferimento della questione sulla nuova norma, sostitutiva di quella originaria e identica a questa.

- D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, art. 14, comma 1, come sostituito dall'art. 11, comma 1, lett. a), del d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106.
- Costituzione, artt. 24, 97, primo comma, e 113.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Oggetto - Delimitazione - Deduzioni della parte privata dirette ad estendere il *thema decidendum* - Inammissibilità.

- D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, art. 14, comma 1, come sostituito dall'art. 11, comma 1, lett. a), del d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106.
- Costituzione, artt. 24, 97, primo comma, e 113.

Lavoro e occupazione - Disposizioni per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori - Provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale - Esclusione dell'obbligo di motivazione di cui all'art. 3, comma 1, della legge n. 241 del 1990 - Eccezione di inammissibilità della questione per omessa ricerca di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata - Reiezione.

- D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, art. 14, comma 1, come sostituito dall'art. 11, comma 1, lett. a), del d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106.
- Costituzione, artt. 24, 97, primo comma, e 113.



Lavoro e occupazione - Disposizioni per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori - Provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale - Esclusione dell'obbligo di motivazione di cui all'art. 3, comma 1, della legge n. 241 del 1990 - Elusione dei principi di pubblicità, di trasparenza e di conoscibilità dell'azione amministrativa - Violazione dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione - Incidenza sul diritto di difesa nei confronti dell'amministrazione - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, art. 14, comma 1, come sostituito dall'art. 11, comma 1, lett. a), del d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106.
- Costituzione, artt. 24, 97, primo comma, e 113.

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, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo del 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'art. 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria nel procedimento vertente tra la Pizzeria P., ditta individuale di C. D., e il Ministero del lavoro e della previdenza sociale con ordinanza del 13 maggio 2009, iscritta al n. 204 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, 1^a serie speciale, dell'anno 2009.

Visti l'atto di costituzione della Pizzeria P., ditta individuale di C. D., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 6 ottobre 2010 il giudice relatore Alessandro Criscuolo;

Udito l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (d'ora in avanti, T.A.R.), con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 24 e 113 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 1, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'art. 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), «nella parte in cui prevede che “ai provvedimenti del presente articolo non si applicano le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241” e, segnatamente, nella parte in cui esclude l'applicazione ai provvedimenti *de quibus* dell'art. 3 comma 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241».

2. — Il rimettente riferisce che, con ricorso notificato il 27 maggio 2008, C. D., titolare di una ditta individuale per la produzione e il recapito di pizze da asporto, ha impugnato un provvedimento con il quale il Servizio ispezione del lavoro della Direzione provinciale del lavoro di Genova, in seguito a una visita ispettiva presso i locali dell'impresa, aveva disposto, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del citato d.lgs., la sospensione dell'attività imprenditoriale, avendo accertato l'impiego di due fattorini addetti al recapito delle pizze da asporto (pari al 66 per cento del totale dei lavoratori presenti sul posto di lavoro), non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria.



Il giudice *a quo*, dopo aver riassunto i motivi del ricorso (violazione degli artt. 3 e 24 Cost., in relazione all'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 – recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi» – e all'art. 14 d.lgs. n. 81 del 2008 e connesso eccesso di potere per omessa motivazione; eccesso di potere per omessa motivazione, per contraddittorietà e per manifesta ingiustizia), prosegue osservando che, come esposto dal titolare della ditta, sarebbero stati esibiti agli ispettori del lavoro copie dei contratti di collaborazione autonoma e occasionale conclusi con i due fattorini (circostanza risultante dal verbale di accesso ispettivo). Ad onta di ciò il provvedimento di sospensione, avente conseguenze gravissime sulla vita di una piccola impresa come quella ricorrente, sarebbe stato adottato in totale assenza di motivazione, benché questa fosse necessaria avuto riguardo al carattere discrezionale del provvedimento ed alla volontà manifestata dalle parti in ordine all'inesistenza del vincolo di subordinazione.

Il T.A.R. precisa di avere accolto l'istanza diretta ad ottenere la sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato e di aver poi trattenuto la causa per la decisione. Argomenta sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale, sottolineando che l'obbligo generale di motivazione degli atti amministrativi fu introdotto nel vigente ordinamento dall'art. 3, comma 1, della legge n. 241 del 1990, sicché, mentre prima di detta legge il difetto di motivazione integrava una figura sintomatica di eccesso di potere, oggi configura il vizio di violazione di legge.

La disposizione censurata, statuendo che «ai provvedimenti del presente articolo non si applicano le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241», verrebbe a sottrarre i provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale all'obbligo generale di motivazione. Pertanto essa, dovendo trovare applicazione nella fattispecie, impedirebbe al tribunale di conoscere della relativa censura. D'altro canto, il dedotto difetto di motivazione non potrebbe neppure essere valutato sotto il profilo dell'eccesso di potere, perché la norma censurata escluderebbe in modo espresso il relativo obbligo, la cui mancanza, dunque, non potrebbe costituire sintomo del detto vizio.

Inoltre, ad avviso del Collegio, la questione non sarebbe manifestamente infondata. Infatti, l'obbligo di motivare i provvedimenti amministrativi — di cui all'art. 3, comma 1, della legge n. 241 del 1990 — costituirebbe un principio generale, attuativo sia dei canoni d'imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 97 Cost., sia di altri interessi costituzionalmente protetti, come il diritto di difesa contro gli atti della stessa pubblica amministrazione, ai sensi degli artt. 24 e 113 Cost. Di più, il suddetto obbligo sarebbe principio del patrimonio costituzionale comune dei Paesi europei, desumibile dall'art. 253 del Trattato sull'Unione europea (oggi art. 296, comma 2, del Trattato di Lisbona sul funzionamento dell'Unione europea, ratificato dall'Italia con legge 2 agosto 2008, n. 130, ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009), che lo estende addirittura agli atti normativi.

I principi d'imparzialità e di buon andamento, di cui all'art. 97 Cost., esigerebbero dunque che, quando l'interesse pubblico si fronteggia con un interesse privato, l'amministrazione debba dare conto, attraverso la motivazione, di aver ponderato gli interessi in conflitto. In altri termini, in caso di provvedimenti discrezionali, «la motivazione costituisce lo strumento principe a mezzo del quale effettuare il controllo di legittimità dell'atto, consentendo al giudice il sindacato sull'*iter* logico seguito dall'autorità amministrativa e sul ricorrere dei presupposti del potere in concreto esercitato».

In questo quadro, l'esclusione degli obblighi di motivazione per i provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale si porrebbe anche in contrasto con gli artt. 24 e 113 Cost., in quanto limiterebbe la tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione.

3. — La parte privata si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale, insistendo per la declaratoria di illegittimità della norma censurata.

Essa, nel condividere le argomentazioni del giudice *a quo*, sottolinea come la motivazione sia canone fondamentale del diritto non soltanto italiano ma anche europeo, consentendo la trasparenza dell'azione amministrativa, la verifica sulla legittimità del provvedimento e l'esercizio di una concreta tutela giurisdizionale.

L'eliminazione del relativo obbligo, dunque, renderebbe non controllabile la detta azione, legittimando l'arbitrio. Al riguardo, è richiamata l'opinione della dottrina che, ben prima della legge n. 241 del 1990, avrebbe individuato negli artt. 24, 97 e 113 Cost. il fondamento di tale obbligo.

La parte privata ritiene che ai profili sollevati dal T.A.R. andrebbe aggiunta la violazione dell'art. 3 Cost. sotto l'aspetto dell'ingiustificata disparità di trattamento tra tipologie di sanzione. Infatti, l'art. 14 del d.lgs. n. 81 del 2008 costituirebbe un *unicum* nel vigente ordinamento, nel quale tutte le fattispecie sanzionatorie dovrebbero essere motivate.

Inoltre, andrebbero considerate le gravi conseguenze del provvedimento, caratterizzato da ampi spazi di discrezionalità, tali da impedire ogni difesa, come emergerebbe anche dalle condizioni richieste per ottenerne la revoca. Infine la norma, così come formulata, sarebbe diretta a colpire *in primis* gli esercizi molto piccoli, in quanto le imprese di medie o grandi dimensioni ben difficilmente potrebbero subire contestazioni tali da riguardare il 20 per cento dell'organico.



4. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

La difesa dello Stato rileva che la normativa censurata, al fine di contrastare il lavoro irregolare e di assicurare il rispetto delle regole di prevenzione nei luoghi di lavoro, disciplina il procedimento per l'adozione della misura cautelare che dispone la sospensione dell'attività imprenditoriale, da porre in essere in presenza di determinati presupposti e di condizioni di effettivo rischio e pericolo, certificati nel verbale redatto dagli ispettori del lavoro, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali e amministrative vigenti.

La procedura sarebbe diretta al rispetto delle esigenze di celerità e di non aggravamento del procedimento, con prevalenza dell'interesse pubblico primario tutelato dall'art. 97 Cost., avuto riguardo alla particolare finalità della disposizione, per la quale si sarebbe reso necessario escludere l'applicabilità della legge n. 241 del 1990 allo scopo di evitare che il provvedimento di sospensione sia adottato soltanto all'esito del procedimento sanzionatorio.

Ad avviso dell'interveniente, peraltro, un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 81 del 2008, imporrebbe di ritenere che la norma, nella parte in cui esclude l'applicazione della legge n. 241 del 1990, faccia salvo l'obbligo di motivazione del provvedimento di sospensione, perché questo è imposto direttamente dalle norme costituzionali, a garanzia del diritto del privato di agire in giudizio a tutela delle situazioni giuridiche ritenute lese da provvedimenti amministrativi.

Il detto obbligo, infatti, discenderebbe dagli artt. 24, 97 e 113 Cost., mentre la mancanza di motivazione avrebbe configurato una figura sintomatica di eccesso di potere prima ancora che fosse introdotto l'art. 3 della citata legge.

Sotto tale aspetto, la disposizione censurata non violerebbe i principi costituzionali invocati dal rimettente, in quanto «il richiamo ai presupposti di legge accertati nel verbale ispettivo costituisce un momento del procedimento amministrativo su cui si fonda, sotto il profilo sostanziale, la legittimità del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale».

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (d'ora in avanti, T.A.R.), con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita della legittimità costituzionale – in riferimento agli articoli 97, primo comma, 24 e 113 della Costituzione – dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'art. 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), nella parte in cui prevede che «ai provvedimenti del presente articolo non si applicano le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241» e, segnatamente, nella parte in cui esclude l'applicazione ai provvedimenti *de quibus* dell'art. 3, comma 1, della legge ora citata (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), concernente l'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi.

2. — Il rimettente è chiamato a pronunciare in un giudizio amministrativo promosso dal titolare di una ditta individuale, avente ad oggetto la produzione e la vendita di pizze da asporto, nei confronti del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'annullamento di un provvedimento, adottato dalla Direzione provinciale del lavoro di Genova. Con esso è stata disposta la sospensione dell'attività imprenditoriale, essendo risultato l'impiego di due fattorini addetti al recapito delle pizze (pari al 66 per cento del totale dei lavoratori presenti sul posto di lavoro), non emergenti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria. Il giudice *a quo* ritiene che la norma censurata, in forza della quale il provvedimento di sospensione è stato emesso, sia in contrasto con i parametri costituzionali dianzi indicati, perché l'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi, di cui all'art. 3, comma 1, della legge n. 241 del 1990, costituisce un principio generale, che attua i canoni costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, ai sensi dell'art. 97 Cost., nonché la tutela del diritto di difesa contro gli atti della pubblica amministrazione, ai sensi degli artt. 24 e 113 Cost.

3. — In via preliminare, si deve rilevare che è impugnato l'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 81 del 2008, nel testo originario (in *Gazzetta Ufficiale* del 30 aprile 2008, entrato in vigore il 15 maggio 2008). Detta disposizione è stata dapprima modificata dall'art. 41, comma 11, 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, e poi sostituita dall'art. 11, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro). Peraltro, con l'ordinanza di rimes-



sione la norma è censurata nella parte in cui dispone che «Ai provvedimenti del presente articolo non si applicano le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241» e, segnatamente, «nella parte in cui esclude l'applicazione ai provvedimenti *de quibus* dell'art. 3, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, per contrasto con gli artt. 97, comma 1, 24 e 113 Cost.». In tale dettato la disposizione non ha subito modifiche nelle tre versioni suddette. Pertanto, avuto riguardo alla persistenza del medesimo contenuto precettivo recato *in parte qua* dalle menzionate disposizioni, la questione deve ritenersi trasferita sulla nuova norma, sostitutiva di quella originaria e identica a questa, addirittura nella stessa formulazione letterale (nei giudizi in via incidentale: sentenze n. 270 e n. 84 del 1996; nei giudizi in via principale: sentenze n. 40 del 2010 e n. 237 del 2009).

4. — Ancora in via preliminare, si deve osservare che, per giurisprudenza costante di questa Corte, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, non potendo essere considerati, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili dedotti dalle parti, eccettati ma non fatti propri dal giudice *a quo* oppure diretti ad ampliare o modificare il contenuto delle stesse ordinanze. Ne deriva che sono inammissibili, e non possono formare oggetto di esame in questa sede, le deduzioni della parte privata dirette ad estendere il *thema decidendum*, non soltanto attraverso l'invocazione di ulteriori parametri costituzionali, ma anche con la denuncia di altre disposizioni rispetto a quella sospettata d'illegittimità costituzionale dal rimettente (*ex plurimis*: sentenze n. 50 del 2010, n. 311 e n. 236 del 2009).

5. — L'Avvocatura dello Stato ha dedotto l'inammissibilità della questione, ma l'eccezione (peraltro priva di un adeguato apparato argomentativo) non è fondata.

Infatti il T.A.R. ha motivato, sia pure in termini concisi, sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza, ed ha aggiunto che il dettato normativo conduce ad escludere in modo espresso l'obbligo di motivazione per il provvedimento impugnato nel giudizio *a quo*, così rendendo palese, in forma implicita ma chiara, di non poter ricercare un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata. Si tratta di valutazioni non implausibili, che consentono di dare ingresso alla questione di legittimità costituzionale.

6. — Nel merito, essa è fondata.

6.1. — Si deve premettere che l'art. 3, comma 1, della legge n. 241 del 1990 (e successive modificazioni) stabilisce che «ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria». Il comma 2, poi, esclude la necessità della motivazione per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale.

La norma sancisce ed estende il principio, di origine giurisprudenziale, che in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge n. 241 del 1990 aveva già affermato la necessità della motivazione, con particolare riguardo al contenuto degli atti amministrativi discrezionali, nonché al loro grado di lesività rispetto alle situazioni giuridiche dei privati, individuando nella insufficienza o mancanza della motivazione stessa una figura sintomatica di eccesso di potere.

L'obbligo di motivare i provvedimenti amministrativi è diretto a realizzare la conoscibilità, e quindi la trasparenza, dell'azione amministrativa. Esso è radicato negli artt. 97 e 113 Cost., in quanto, da un lato, costituisce corollario dei principi di buon andamento e d'imparzialità dell'amministrazione e, dall'altro, consente al destinatario del provvedimento, che ritenga lesa una propria situazione giuridica, di far valere la relativa tutela giurisdizionale.

6.2. — In questo quadro, la disposizione censurata non è conforme ai parametri costituzionali sopra indicati.

Infatti essa, escludendo in modo espresso l'applicabilità dell'intera legge n. 241 del 1990 ai provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale, previsti dall'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 81 del 2008, nel testo sostituito dall'art. 11, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 106 del 2009, rende non applicabile anche a tali provvedimenti l'obbligo di motivazione di cui all'art. 3, comma 1, di detta legge, consentendo così all'organo o ufficio procedente di non indicare «i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria».



Restano, dunque, elusi i principi di pubblicità e di trasparenza dell'azione amministrativa, pure affermati dall'art. 1, comma 1, della legge n. 241 del 1990, ai quali va riconosciuto il valore di principi generali, diretti ad attuare sia i canoni costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (art. 97, primo comma, Cost.), sia la tutela di altri interessi costituzionalmente protetti, come il diritto di difesa nei confronti della stessa amministrazione (artt. 24 e 113 Cost.; sul principio di pubblicità, sentenza n. 104 del 2006, punto 3.2 del Considerato in diritto). E resta altresì vanificata l'esigenza di conoscibilità dell'azione amministrativa, anch'essa intrinseca ai principi di buon andamento e d'imparzialità, esigenza che si realizza proprio attraverso la motivazione, in quanto strumento volto ad esternare le ragioni e il procedimento logico seguiti dall'autorità amministrativa. Il tutto in presenza di provvedimenti non soltanto a carattere discrezionale, ma anche dotati di indubbia lesività per le situazioni giuridiche del soggetto che ne è destinatario.

Né può condividersi l'argomento della difesa dello Stato, secondo cui la previsione normativa sarebbe diretta «al rispetto delle esigenze di celerità e di non aggravamento del procedimento, con prevalenza dell'interesse pubblico primario tutelato dall'art. 97 Cost. in considerazione della particolare finalità della disposizione, per la quale l'esclusione dell'applicabilità della legge n. 241 del 1990 si è resa necessaria per evitare che il provvedimento di sospensione venga adottato solo all'esito del procedimento sanzionatorio».

Invero, la giusta e doverosa finalità di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori, nonché di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare, non è in alcun modo compromessa dall'esigenza che l'amministrazione procedente dia conto, con apposita motivazione, dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che ne hanno determinato la decisione, con riferimento alle risultanze dell'istruttoria.

Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 81 del 2008, come sostituito dall'art. 11, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 106 del 2009, nella parte in cui, stabilendo che ai provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale previsti dalla citata norma non si applicano le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, esclude l'applicazione ai medesimi provvedimenti dell'art. 3, comma 1, della citata legge n. 241 del 1990.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 1, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'art. 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e di sicurezza nei luoghi di lavoro), come sostituito dall'articolo 11, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), nella parte in cui, stabilendo che ai provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale previsti dalla citata norma non si applicano le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), esclude l'applicazione ai medesimi provvedimenti dell'articolo 3, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 novembre 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 5 novembre 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 311

Sentenza 2 - 5 novembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Università - Professori collocati in aspettativa - Attribuzione della facoltà di modificare, in corso di aspettativa, il regime di impegno precedentemente scelto ai soli professori a tempo pieno e non anche ai professori a tempo definito - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di effettiva valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza - Reiezione.

- Legge 9 dicembre 1985, n. 705, art. 5, penultimo comma.
- Costituzione, art. 3.

Università - Professori collocati in aspettativa - Attribuzione della facoltà di modificare, in corso di aspettativa, il regime di impegno precedentemente scelto ai soli professori a tempo pieno e non anche ai professori a tempo definito - Asserita ingiustificata disparità di trattamento, nonché ritenuta illogicità della norma impugnata - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 9 dicembre 1985, n. 705, art. 5, penultimo comma.
- Costituzione, art. 3.

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, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, penultimo comma, della legge 9 dicembre 1985, n. 705 (Interpretazione, modificazioni ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, sul riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio nel procedimento vertente tra A. T. e l'Università degli studi di Roma «La Sapienza», con ordinanza del 23 dicembre 2008, iscritta al n. 237 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.

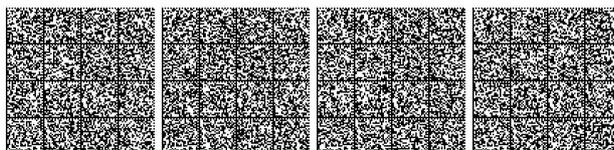
Visti l'atto di costituzione di A. T. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 21 settembre 2010 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

Uditi l'avvocato Angelo Clarizia per A. T., l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio (d'ora in avanti T. A. R.), con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato, in riferimento all'art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, penultimo comma, della legge 9 dicembre 1985, n. 705 (Interpretazione, modificazioni ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, sul riordinamento della docenza universitaria, relativa



fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica), che stabilisce: «I professori collocati in aspettativa, fermo restando quanto previsto dall'articolo 13, quarto comma, mantengono il regime di impegno per il quale hanno optato in precedenza agli effetti della determinazione del trattamento di quiescenza e delle relative incompatibilità; una nuova opzione può essere esercitata al termine del periodo di aspettativa ed ha effetto dall'anno accademico successivo; tuttavia i professori collocati in aspettativa in regime di impegno a tempo pieno possono, allo scadere del biennio di cui al secondo comma dell'art. 11, optare per il regime di impegno a tempo definito».

2. — Il rimettente riferisce che il ricorrente nel giudizio principale, professore ordinario a tempo definito presso la facoltà di economia e commercio dell'Università degli studi di Roma "La Sapienza", è stato collocato in aspettativa, ai sensi dell'art. 13, primo comma, n. 3, del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382 (Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica), dal 7 ottobre 2000 al 3 maggio 2006, perché nominato Avvocato generale della Corte di giustizia della CEE (oggi dell'Unione europea), e poi fino al 6 ottobre 2012, in quanto nominato giudice della stessa Corte di giustizia. Aggiunge che il docente ha impugnato la determinazione adottata dall'Università, con la quale gli è stato negato il richiesto passaggio dal regime d'impiego a tempo definito a quello a tempo pieno. A sostegno del provvedimento di diniego l'ente ha richiamato il disposto dell'art. 5 della legge n. 705 del 1985.

Il ricorrente, a sua volta, ha dedotto il proprio interesse all'impugnativa, adducendo i negativi risvolti patrimoniali concernenti la determinazione della base pensionabile e derivanti dalla citata disposizione, in quanto, ai sensi dell'art. 40, primo comma, del d.P.R. n. 382 del 1980, la base pensionabile è correlata al numero degli anni in cui un professore universitario ha esercitato in regime a tempo pieno. Inoltre, ha posto in rilievo che, in pendenza del periodo di aspettativa, sarà collocato fuori ruolo per il compimento del settantesimo anno di età a decorrere dall'anno accademico 2010-2011 e pertanto, ai sensi dell'art. 11 del d.P.R. n. 312 del 1980, non potrà più esercitare l'opzione a favore del tempo pieno.

Il T. A. R. prosegue osservando che, con l'unico e articolato motivo di doglianza, il docente ha prospettato l'illegittimità costituzionale del citato art. 5 della legge n. 705 del 1985, in forza del quale la determinazione di rigetto è stata adottata, per violazione dell'art. 3 Cost.

A tal fine ha sottolineato che il divieto normativo «viene a concretizzare un'ingiustificata disparità di trattamento nei confronti dei professori universitari che alla data di collocamento in aspettativa si trovavano in regime di impegno a tempo definito rispetto a quelli che si trovavano, sempre al momento del collocamento in aspettativa, in regime di tempo pieno, atteso che solo a questi ultimi il menzionato art. 5 consente, anche durante il periodo di aspettativa, alla scadenza del biennio di cui al secondo comma dell'art. 11, di optare per il regime di impegno a tempo definito. Ha evidenziato, inoltre, la palese illogicità del ripetuto divieto normativo, il quale rende irreversibile durante il periodo di aspettativa – e nel particolare caso del ricorrente in via definitiva – una determinata scelta di impegno universitario che era stata compiuta precedentemente al collocamento in aspettativa, in un momento in cui non potevano essere valutate compiutamente le conseguenze di tale scelta».

Il rimettente ritiene che i dubbi di costituzionalità espressi dal ricorrente non siano manifestamente infondati e che, quindi, le relative questioni meritino di essere sottoposte alle valutazioni di questa Corte.

La fondatezza di tale conclusione risulterebbe avvalorata dalla circostanza che, ai sensi dell'art. 13, sesto comma, del d.P.R. n. 382 del 1980, durante il periodo di aspettativa non cessa qualsiasi rapporto di impegno con l'Università di appartenenza, considerato che, in base al testuale disposto della norma, i professori collocati in aspettativa conservano il titolo a partecipare agli organi universitari cui appartengono, con le modalità previste dalla legge, mantengono l'elettorato attivo per la formazione delle commissioni di concorso e per l'elezione delle cariche accademiche ed hanno la possibilità di svolgere cicli di conferenze e di lezioni ed attività seminariali. E' garantita loro, altresì, la possibilità di svolgere attività di ricerca, previa intesa con il consiglio di facoltà e sentito il consiglio d'istituto o di dipartimento, ove istituito, e di accedere ai fondi per la ricerca scientifica.

In tale contesto il Tribunale rimettente osserva che il denunciato divieto, «comportante una illegittima compressione della facoltà di scelta per l'odierno istante, risulta essere in contrasto, per le argomentazioni di cui sopra, con il primo ed il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione».

3. — La parte privata ha depositato, in data 4 settembre 2009, atto di costituzione, concludendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 5, penultimo comma, della legge n. 705 del 1985, nei termini di cui all'ordinanza del T. A. R. del Lazio.

In prossimità dell'udienza di discussione, poi, ha depositato una memoria illustrativa, insistendo per l'illegittimità costituzionale della norma censurata, nella parte in cui non consente ai professori collocati in aspettativa, in regime di impegno a tempo definito, di optare comunque per il regime di impegno a tempo pieno, alla scadenza del biennio di cui all'art. 11 del d.P.R. n. 382 del 1980. Dopo aver riassunto il giudizio *a quo*, la parte sintetizza i passi salienti



dell'ordinanza di rimessione, la quale ha posto in evidenza come la norma impugnata contrasti con l'art. 3 Cost. sotto un duplice profilo: per ingiustificata disparità di trattamento e per irragionevolezza.

Quanto al primo aspetto, sarebbe evidente che la disposizione dettata dall'art. 5 della legge n. 705 del 1982, consentendo ai professori, collocati in aspettativa obbligatoria in regime di tempo pieno, di optare per il regime a tempo definito, crea un ingiustificato regime di maggior favore per i professori a tempo pieno e comporta una irragionevole discriminazione per i professori a tempo definito, così ingiustamente penalizzati. Quanto al secondo profilo, la disposizione impugnata irragionevolmente consentirebbe ai professori in regime di tempo definito al momento del collocamento in aspettativa di esercitare l'opzione soltanto al termine dell'aspettativa stessa. Di fatto il professore collocato in aspettativa obbligatoria finirebbe per subire il regime nel quale si trovava al momento iniziale di essa, senza aver potuto valutare le conseguenze di tale scelta. Tali profili di illegittimità costituzionale non sarebbero superabili per via interpretativa, onde sarebbe indispensabile una pronuncia di questa Corte che preveda, anche per i professori in regime di tempo definito al momento del collocamento in aspettativa, la possibilità di esercitare l'opzione per il regime di impegno a tempo pieno, allo scadere del biennio di cui all'art. 11 del d.P.R. n. 382 del 1980.

4. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha spiegato intervento nel giudizio di legittimità costituzionale con atto depositato il 20 ottobre 2009, sostenendo che la questione, per come proposta, sarebbe inammissibile o infondata.

Ad avviso della difesa dello Stato, sarebbe lecito dubitare che l'ordinanza di rimessione contenga una valutazione effettiva della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione, in quanto il T. A. R. si limiterebbe ad accogliere in modo acritico le eccezioni di illegittimità costituzionale sollevate dal ricorrente (costituenti l'unico motivo d'impugnazione del provvedimento del rettore), rinviando in forma generica, per la valutazione della loro fondatezza, alla sola circostanza che, in forza dell'art. 13 del d.P.R. n. 382 del 1980, durante il periodo di aspettativa non cesserebbe ogni tipo di rapporto tra il professore e l'Università di appartenenza.

Non sarebbe spiegato, però, perché i momenti di partecipazione del cattedratico in aspettativa all'attività istituzionale della propria Università renderebbero irragionevole e illogico rinviare alla fine del periodo di aspettativa la nuova scelta sul regime di impegno effettivo di quello stesso docente, che aveva inizialmente optato per il regime a tempo definito. Inoltre, l'ordinanza di rimessione non illustrerebbe i profili di non manifesta infondatezza con riguardo all'asserita disparità di trattamento rispetto a chi in origine aveva optato per il regime a tempo indeterminato.

Di qui l'addotta inammissibilità della questione.

Essa, comunque, sarebbe infondata nel merito, non sussistendo le lamentate violazioni dell'art. 3 Cost.

In primo luogo, i due regimi di impegno dei professori, di cui si tratta, sarebbero molto diversi, derivanti da una libera scelta iniziale del docente e tali da giustificare un trattamento differenziato. Invero, alla forma d'impiego a tempo definito sarebbero collegati caratteri di eccezionalità e peculiarità rispetto a quella a tempo pieno, in guisa da determinare una serie di limitazioni e incompatibilità differenti rispetto a quelle previste per l'altra opzione, sicché le due categorie non sarebbero sovrapponibili.

Richiamato il disposto dell'art. 5, penultimo comma, della legge n. 785 del 1985, la difesa dello Stato osserva che la detta norma, dopo aver previsto una disciplina generale applicabile a tutti i professori ordinari collocati in aspettativa (primi due periodi della norma medesima), prevede un'ipotesi eccezionale per il caso in cui il docente in aspettativa sia a tempo pieno. A quest'ultimo è concesso di optare per il tempo definito allo scadere del biennio "minimo", senza dover attendere la scadenza dell'aspettativa (terzo periodo).

La *ratio* di tale disposizione derogatoria, ad avviso dell'interveniente, sarebbe quella di realizzare, da un lato, l'interesse del docente a tempo pieno ad ottenere la modifica del regime di impegno e, dall'altro, l'interesse pubblico ad incentivare scelte dei docenti che assicurino risparmi di spesa, considerato che, ai sensi dell'art. 40, primo comma, del d.P.R. n. 382 del 1980, la base pensionabile è commisurata al numero di anni prestati dal professore in regime di tempo pieno.

La differenza di posizione del docente, collocato in aspettativa in regime di tempo definito, sarebbe palese. Per tale ipotesi il legislatore avrebbe ragionevolmente ritenuto, anche nell'ottica del contenimento della spesa pubblica, di non consentire al docente a tempo definito di optare per il tempo pieno, perché durante il periodo di aspettativa la sua prestazione professionale nei confronti dell'Università di appartenenza non potrebbe certo avere un incremento, ma anzi dovrebbe essere contenuta nei limiti previsti dall'art. 13, penultimo comma, del d.P.R. n. 382 del 1980. In sostanza, nessun interesse pubblico degno di tutela sarebbe ravvisabile nella opzione del docente che volesse, in costanza di aspettativa obbligatoria, modificare il proprio regime di impegno da tempo definito a tempo pieno.

In prossimità dell'udienza di discussione l'Avvocatura dello Stato ha depositato memoria in cui ribadisce e sviluppa gli argomenti addotti nell'atto di intervento.



Considerato in diritto

1. — Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio (d'ora in avanti, T. A. R.) dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 5, penultimo comma, della legge 9 dicembre 1985, n. 705 (Interpretazione, modificazioni ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, sul riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica), in riferimento all'art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione. La norma *de qua* stabilisce che «I professori collocati in aspettativa, fermo restando quanto previsto dall'art. 13, quarto comma, mantengono il regime di impegno per il quale hanno optato in precedenza agli effetti della determinazione del trattamento di quiescenza e delle relative incompatibilità; una nuova opzione può essere esercitata al termine del periodo di aspettativa ed ha effetto dall'anno accademico successivo; tuttavia i professori collocati in aspettativa in regime di impegno a tempo pieno possono, allo scadere del biennio di cui al secondo comma dell'articolo 11, optare per il regime di impegno a tempo definito».

Il giudice *a quo*, nel condividere le censure mosse dal ricorrente A. T. (professore universitario ordinario a tempo definito, collocato in aspettativa dal 7 ottobre 2000 fino al 6 ottobre 2012 per le ragioni di cui in narrativa, che si è visto respingere dall'Università la domanda diretta ad ottenere il passaggio al regime a tempo pieno, in base a quanto prescrive la disposizione censurata), ritiene che la normativa in questione realizzi un'ingiustificata disparità di trattamento nei confronti dei professori universitari che, alla data del collocamento in aspettativa, si trovavano in regime a tempo definito rispetto a quelli che erano in regime a tempo pieno, in quanto soltanto a questi ultimi il menzionato art. 5 consentirebbe di optare per il regime d'impegno a tempo definito. Inoltre, il divieto normativo imposto ai docenti a tempo definito sarebbe palesemente illogico, perché renderebbe irreversibile durante il periodo di aspettativa (e, nel particolare caso del ricorrente, in via definitiva) una scelta d'impegno universitario compiuta prima del collocamento in aspettativa, in un momento in cui le conseguenze di tale scelta non potevano essere valutate compiutamente.

I dubbi sulla legittimità costituzionale della norma sarebbero avvalorati dal rilievo che, durante il periodo di aspettativa, non cessa qualsiasi rapporto di impegno tra il docente e l'Università di appartenenza, come risulta dall'art. 13, sesto comma, del d.P.R. n. 382 del 1980.

Pertanto, il contestato divieto, «comportante un'illegittima compressione della facoltà di scelta per l'odierno istante, risulta essere in contrasto, per le argomentazioni di cui sopra, con il primo ed il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione».

2. — La difesa dello Stato deduce in via preliminare che la questione sarebbe inammissibile, perché il rimettente si limiterebbe «ad accogliere acriticamente le eccezioni di incostituzionalità sollevate dalla difesa del ricorrente (costituenti l'unico motivo di impugnazione del provvedimento rettorale), rinviando genericamente, per la valutazione della loro fondatezza, alla sola circostanza che, sulla base dell'art. 13 del DPR 382/80, durante il periodo di aspettativa non cesserebbe ogni tipo di rapporto tra il professore e l'Università di appartenenza». Non sarebbe spiegato, però, perché questi momenti di partecipazione del docente all'attività istituzionale della propria Università renderebbero irragionevole ed illogico rinviare alla fine del periodo di aspettativa la nuova scelta sul regime di impegno effettivo di quel medesimo docente, che aveva inizialmente optato per il regime a tempo definito. Né sarebbero chiariti i profili di non manifesta infondatezza circa l'asserita disparità di trattamento rispetto al professore che inizialmente aveva optato per il regime a tempo pieno.

L'eccezione non è fondata.

L'ordinanza di rimessione, sia pure ad un livello minimo di sufficienza, dà conto dei motivi che hanno indotto il T. A. R. a sollevare la questione di legittimità costituzionale. Infatti, essa riporta in sintesi gli argomenti addotti dal ricorrente nel giudizio principale a sostegno della denunciata disparità di trattamento, argomenti individuati nel rilievo che soltanto ai docenti in regime di tempo pieno al momento del collocamento in aspettativa è consentito, anche durante tale periodo, di optare per il regime d'impegno a tempo definito, mentre analoga facoltà non è data ai professori che, essendo al momento iniziale dell'aspettativa in regime d'impegno a tempo definito, intendano passare, sempre durante l'aspettativa medesima, all'impegno a tempo pieno. A tale rilievo il rimettente presta adesione, ravvisando in detta disciplina «un'illegittima compressione della facoltà di scelta per l'odierno istante».

Inoltre, il Tribunale amministrativo condivide il presunto carattere illogico del menzionato divieto normativo, perché questo «rende irreversibile durante il periodo di aspettativa – e nel particolare caso del ricorrente in via definitiva – una determinata scelta di impegno universitario che era stata compiuta precedentemente al collocamento in aspettativa, in un momento in cui non potevano essere valutate compiutamente le conseguenze di tale scelta».

Infine, il rimettente ravvisa un ulteriore argomento, a sostegno dei prospettati dubbi di legittimità costituzionale, nel richiamo all'art. 13, sesto comma, del d.P.R. n. 382 del 1980.



Pertanto, un apparato argomentativo nell'ordinanza di rimessione sussiste, ancorché esposto in forma molto concisa.

3. — La questione, tuttavia, non è fondata.

La norma censurata si articola in tre proposizioni. La prima riguarda tutti i professori collocati in aspettativa, per i quali è previsto il mantenimento del regime d'impegno (a tempo pieno o a tempo definito) da loro in precedenza scelto agli effetti della determinazione del trattamento economico e delle relative incompatibilità. La seconda stabilisce che una nuova opzione può essere esercitata al termine del periodo di aspettativa ed ha effetto dall'anno accademico successivo. La terza introduce un'eccezione a tale principio, dettando la regola che «i professori collocati in aspettativa in regime d'impegno a tempo pieno possono, allo scadere del biennio di cui al secondo comma dell'art. 11, optare per il regime d'impegno a tempo definito».

Pertanto, solo a quest'ultima categoria di docenti è data facoltà, in corso di aspettativa, di modificare il regime d'impegno (da tempo pieno a tempo definito), mentre non è consentita l'opzione inversa (da tempo definito a tempo pieno).

Si tratta di accertare, dunque, se la possibilità offerta dalla normativa censurata ai professori collocati in aspettativa in regime d'impegno a tempo pieno sia conforme al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., oppure se essa realizzi un'ingiustificata disparità di trattamento nei confronti dei professori universitari che, alla data di collocamento in aspettativa, si trovavano in regime d'impegno a tempo definito.

Al riguardo, si deve osservare che i due regimi sono notevolmente diversi, come emerge dall'art. 11 del d.P.R. n. 382 del 1980 e successive modificazioni. Per cogliere le principali differenze (ignorate dall'ordinanza di rimessione) è sufficiente rilevare che il regime d'impegno a tempo definito è incompatibile con le funzioni di rettore, preside, membro elettivo del consiglio di amministrazione, direttore di dipartimento e direttore dei corsi di dottorato di ricerca, mentre è compatibile con lo svolgimento di attività professionali e di attività di consulenza anche continuativa esterne e con l'assunzione di incarichi retribuiti (escluso l'esercizio del commercio e dell'industria). Per contro, il regime a tempo pieno è incompatibile con lo svolgimento di attività professionale e di consulenza esterna e con l'assunzione di qualsiasi incarico retribuito (oltre che con l'esercizio del commercio e dell'industria), con esclusione delle perizie giudiziarie e dei particolari incarichi provenienti da amministrazioni dello Stato, enti pubblici e organismi a prevalente partecipazione statale, di cui al citato art. 11.

In sostanza, come questa Corte già pose in rilievo (sentenza n. 145 del 1985, punto 2 del Considerato in diritto), il legislatore, dapprima con la legge 21 febbraio 1980, n. 28 (Delega al Governo per il riordinamento della docenza universitaria e relativa fascia di formazione, e per la sperimentazione organizzativa e didattica), poi con la disciplina attuativa dettata dal d.P.R. n. 382 del 1980 (e successive modificazioni), ha operato una differenziazione tra i docenti di ruolo a seconda che essi intendano, sulla base di una scelta soggettiva e personale, dedicare la loro attività esclusivamente all'insegnamento universitario o, invece, svolgere anche attività professionali, cioè attività esulanti da quella didattica e scientifica, che è caratteristica fondamentale del docente universitario.

Si è in presenza, quindi, di una significativa diversità di stato giuridico che rende non omogenee le posizioni dei docenti in regime d'impegno a tempo pieno e quelle dei docenti in regime d'impegno a tempo definito e, dunque, giustifica una diversità di trattamento in presenza di situazioni specifiche.

Con riguardo alla questione in esame, l'art. 13 del d.P.R. n. 382 del 1980 ha previsto il collocamento in aspettativa obbligatoria per i professori ordinari (a tempo pieno o a tempo definito) in caso di elezione o nomina ad importanti incarichi istituzionali (nella specie, a componente delle istituzioni dell'Unione europea). La norma qui censurata, poi, disciplina nei sensi sopra indicati, per entrambe le categorie di professori collocati in aspettativa, il mantenimento del regime d'impegno per il quale hanno optato in precedenza, recependo le scelte effettuate dai docenti. Essa aggiunge, sempre per entrambe le categorie, che una nuova opzione può essere esercitata al termine del periodo di aspettativa, con effetto dall'anno accademico successivo. Introduce, tuttavia, un'eccezione per i professori collocati in aspettativa in regime di impegno a tempo pieno, ai quali è consentito, nell'arco di tempo indicato dalla norma, di optare per il regime d'impegno a tempo definito.

Tale disposizione derogatoria non soltanto non crea alcuna ingiustificata disparità di trattamento, avuto riguardo al carattere non omogeneo dello stato giuridico degli appartenenti all'una o all'altra categoria, ma non si rivela neppure irragionevole. Essa, infatti, è coerente con la posizione del docente in regime d'impegno a tempo definito che, avendo minori obblighi verso l'Università di appartenenza, ha maggiori possibilità di conciliare, almeno in parte, gli impegni connessi alla carica ricoperta (che, in linea di principio, creano comunque una situazione d'incompatibilità) con le attività in ambito universitario consentite dall'art. 13, sesto comma, del d.P.R. n. 382 del 1980, sicché ben si spiega che il legislatore abbia inteso favorire il passaggio dal regime a tempo pieno a quello a tempo definito. Lo stesso non può dirsi per il percorso inverso, perché il tempo pieno postula l'obbligo per il docente di dedicarsi in via principale ed



assorbente ai compiti istituzionali dell'Università di appartenenza, con la conseguenza che tale regime appare incompatibile con le cariche e gli uffici previsti dall'art. 13 del d.P.R. n. 382 del 1980 in modo molto più marcato del regime a tempo definito.

Ben si spiega, dunque, che il legislatore non abbia ritenuto di prevedere, in costanza della posizione di aspettativa, la possibilità di passare da quest'ultimo regime a quello a tempo pieno.

Né vale addurre che la norma renderebbe irreversibile, durante il periodo di aspettativa, una scelta d'impegno universitario compiuta in precedenza, in un momento in cui non potevano essere valutate compiutamente le conseguenze di tale scelta. Si deve replicare che, quando il ricorrente nel giudizio principale fu collocato in aspettativa (ottobre 2000, come emerge dall'ordinanza di rimessione), il quadro normativo rilevante era già definito, sicché il docente ben poteva compiere ogni valutazione riguardo alle conseguenze derivanti dall'accettazione dell'incarico.

Sulla base delle considerazioni che precedono la questione di legittimità costituzionale, sollevata dall'ordinanza di rimessione, deve essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, penultimo comma, della legge 9 dicembre 1985, n. 705 (Interpretazione, modificazioni e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, sul riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 novembre 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 5 novembre 2010

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0809

N. 312

Sentenza 2 - 5 novembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Campania - Necessità del fascicolo di fabbricato per ogni incremento volumetrico o mutamento d'uso da redigere con le modalità e i contenuti definiti da apposito regolamento - Ricorso del Governo - Ritenuta violazione del canone di ragionevolezza, del principio di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione, della libertà di iniziativa economica, del diritto di proprietà, della riserva di legge statale per le prestazioni imposte, nonché della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile ovvero, in subordine, dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Formulazione delle singole censure senza sufficiente sviluppo argomentativo - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19, art. 9, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 23, 41, 42, 97, 117, commi secondo, lett. l), e terzo.



Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Campania - Necessità della preventiva autorizzazione per l'inizio di lavori in zona sismica - Sufficienza, per l'inizio degli interventi in zone a bassa sismicità, del «deposito sismico», verificato dal competente Settore provinciale del Genio Civile, salvi controlli con il metodo a campione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nelle materie concorrenti del governo del territorio e della protezione civile - Formulazione generica e apodittica delle censure - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19, art. 10, comma 2, che modifica l'art. 4, commi 2 e 3, della legge della Regione Campania 7 gennaio 1983, n. 9.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 94; legge 7 agosto 1990, n. 241, artt. 19 e 20.

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 degli articoli 9, commi 2 e 3, e 10, comma 2, della legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), modificativo dell'articolo 4, commi 2 e 3, della legge della Regione Campania 7 gennaio 1983, n. 9 (Norme per l'esercizio delle funzioni regionali in materia di difesa del territorio dal rischio sismico), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9 - 13 febbraio 2010, depositato in cancelleria il 16 febbraio 2010 ed iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania nonché l'atto di intervento, fuori termine, della Confederazione Italiana della Proprietà Edilizia, Confedilizia;

Udito nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2010 il Giudice relatore Paolo Grossi;

Uditi l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Beniamino Caravita di Toritto e Rosanna Panariello per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 9 febbraio 2010 e depositato il successivo 16 febbraio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'articolo 9, commi 2 e 3, della legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), pubblicata sul B.U.R. del 29 dicembre 2009, n. 80, che prevede che «Ogni fabbricato oggetto di incremento volumetrico o mutamento d'uso di cui alla presente legge deve dotarsi, ai fini dell'efficacia del relativo titolo abilitativo, di un fascicolo del fabbricato che comprende gli esiti della valutazione di cui al comma 1 e il certificato di collaudo, ove previsto. Nel fascicolo sono altresì raccolte e aggiornate le informazioni di tipo progettuale, strutturale, impiantistico, geologico riguardanti la sicurezza dell'intero fabbricato» (comma 2); e dispone che «Con successivo regolamento sono stabiliti i contenuti del fascicolo del fabbricato nonché le modalità per la redazione, la custodia e l'aggiornamento del medesimo. Fino alla data di entrata in vigore del regolamento, il fascicolo si compone della valutazione [di sicurezza] di cui al comma 1 e del certificato di collaudo, ove previsto» (comma 3).



Sulla premessa di una contraddizione rispetto alle espresse finalità della legge, diretta all'incentivazione dell'edilizia privata, il ricorrente sostiene che la istituzione del fascicolo del fabbricato – nell'accollare ai privati una serie di accertamenti, nonché l'acquisizione e la conservazione di informazioni e documenti (compiti, questi ultimi, attribuiti alla pubblica amministrazione nell'esercizio della propria funzione di vigilanza) – si pone in contrasto: *a)* con l'articolo 3 della Costituzione, per violazione del profilo del canone di ragionevolezza, e con l'articolo 97 Cost., per lesione del principio di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione (come già affermato dalla sentenza n. 315 del 2003, «pronunciata con riferimento ad analoghe previsioni contenute nella legge della Regione Campania 22 ottobre 2002, n. 27»); *b)* con gli articoli 23, 41 e 42 Cost., trattandosi di «prestazioni imposte» che, «incidendo sulla libertà di iniziativa economica e sul diritto di proprietà», «non possono che trovare la loro fonte nella disciplina statale»; *c)* con l'articolo 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost. per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (come ribadito da questa Corte nella sentenza n. 369 del 2008); *d)* in subordine, con l'articolo 117, terzo comma, Cost., giacché, nella materia concorrente governo del territorio, «l'istituzione di un fascicolo di fabbricato costituisce indubbiamente espressione di un principio fondamentale», tanto più che «un obbligo siffatto non è, in alcun modo, desumibile dalla normativa vigente, cui le regioni possano far riferimento per le proprie leggi in materia».

1.2. — Nello stesso ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, altresì, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'articolo 10, comma 2, della medesima legge regionale n. 19 del 2009, che sostituisce l'articolo 4 della legge della Regione Campania 7 gennaio 1983, n. 9 (Norme per l'esercizio delle funzioni regionali in materia di difesa del territorio dal rischio sismico), i cui novellati commi 2 e 3 prevedono, ora, che in tutte le zone sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, l'inizio dei lavori edilizi sia subordinato al rilascio dell'autorizzazione sismica (comma 2) e che nelle zone classificate a bassa sismicità, i lavori possano iniziare dopo che il competente Settore provinciale del Genio Civile, all'esito del procedimento di verifica, abbia attestato l'avvenuto e corretto “deposito sismico”, disponendo altresì che siano effettuati controlli sulla progettazione con metodi a campione, finalizzati a verificare la correttezza delle impostazioni progettuali in relazione alle norme tecniche vigenti (comma 3).

Tali disposizioni, secondo il ricorrente, si pongono in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio e protezione civile, desumibili dal combinato disposto dell'articolo 94 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. Testo *A*), e degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi). Infatti, poiché il deposito del progetto deve considerarsi denuncia di inizio attività, la previsione regionale concreta una violazione delle norme del testo unico in materia edilizia, che prescrive l'autorizzazione regionale esplicita per gli interventi edilizi in zone classificate sismiche. Ed a sostegno della impossibilità della introduzione di modalità di «controllo successivo o semplificato» ove siano coinvolti interessi primari della collettività, la difesa erariale richiama le argomentazioni svolte nella sentenza n. 182 del 2006 da questa Corte, secondo cui «l'intento unificatore della legislazione statale è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui, ugualmente, compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali».

2. — Si è costituita la Regione Campania, chiedendo il rigetto del ricorso perché inammissibile ed infondato, in ragione dei motivi articolati poi nella memoria difensiva di udienza, nella quale la Regione ha eccepito, innanzitutto, l'assoluta genericità dell'intero ricorso, con riferimento quindi sia alla questione relativa alla normativa sul libretto del fabbricato (come, peraltro, la Corte – adita con altro ricorso del Governo proposto con identiche argomentazioni – ha già ritenuto con ordinanza n. 200 del 2010, alle cui motivazioni la difesa si riporta), sia a quella riguardante le norme sui lavori in zone sismiche.

Nel merito, la Regione deduce la manifesta infondatezza di entrambe le questioni con riferimento a tutti gli evocati profili di illegittimità costituzionale. Infatti, la difesa sottolinea come, da un lato, la disciplina del fascicolo del fabbricato posta in essere dai censurati commi 2 e 3 dell'art. 9 abbia contenuto precettivo affatto diverso rispetto a quello delle norme dichiarate incostituzionali con la richiamata sent. n. 315 del 2003; e come, dall'altro lato, la normativa concernente le condizioni per l'inizio dei lavori nelle zone sismiche sia perfettamente in linea con i principi posti dall'art. 94 del d.P.R. n. 380 del 2001 (individuati nella sent. n. 182 del 2006, citata dalla Regione). In particolare, per la Regione, il provvedimento di deposito non è assimilabile alla denuncia di inizio di attività (non configurando alcuna ipotesi di silenzio assenso), trattandosi di un provvedimento amministrativo che consegue ad una specifica e puntuale istruttoria sulla completezza dei documenti progettuali depositati, in assenza del quale non è possibile dare inizio ai lavori strutturali.

Alla memoria illustrativa è allegata copia autentica della delibera della Giunta della Regione Campania n. 651 del 13 settembre 2010, che ha ratificato la costituzione in giudizio dinanzi alla Corte costituzionale del Presidente della Giunta, avvenuta senza previa autorizzazione.



Considerato in diritto

1. — Nel presente giudizio in via principale il Presidente del Consiglio dei ministri propone due diverse questioni di legittimità costituzionale concernenti altrettante disposizioni della legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa).

In primo luogo, il ricorrente impugna l'articolo 9, commi 2 e 3, di tale legge. Il comma 1 prevede che «Ogni fabbricato oggetto di incremento volumetrico o mutamento d'uso di cui alla presente legge deve dotarsi, ai fini dell'efficacia del relativo titolo abilitativo, di un fascicolo del fabbricato che comprende gli esiti della valutazione di cui al comma 1 e il certificato di collaudo, ove previsto. Nel fascicolo sono altresì raccolte e aggiornate le informazioni di tipo progettuale, strutturale, impiantistico, geologico riguardanti la sicurezza dell'intero fabbricato»; il comma 2 dispone che «Con successivo regolamento sono stabiliti i contenuti del fascicolo del fabbricato nonché le modalità per la redazione, la custodia e l'aggiornamento del medesimo. Fino alla data di entrata in vigore del regolamento, il fascicolo si compone della valutazione [di sicurezza] di cui al comma 1 e del certificato di collaudo, ove previsto».

Per il ricorrente, l'istituzione del fascicolo del fabbricato si porrebbe in contrasto: *a)* con l'articolo 3 della Costituzione, per violazione del canone di ragionevolezza, e con l'articolo 97 Cost., per lesione del principio di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione; *b)* con gli articoli 23, 41 e 42 Cost., trattandosi di «prestazioni imposte» che, «incidendo sulla libertà di iniziativa economica e sul diritto di proprietà», «non possono che trovare la loro fonte nella disciplina statale»; *c)* con l'articolo 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost. per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile; *d)* in subordine, con l'articolo 117, terzo comma, Cost. per lesione della competenza statale sui principi fondamentali in materia di governo del territorio.

1.1. — In secondo luogo, il ricorrente impugna l'articolo 10, comma 2, della medesima legge regionale n. 19 del 2009, che sostituisce l'articolo 4 della legge della Regione Campania 7 gennaio 1983, n. 9 (Norme per l'esercizio delle funzioni regionali in materia di difesa del territorio dal rischio sismico), i cui novellati commi 2 e 3 prevedono, ora, che «In tutte le zone sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, l'inizio dei lavori edilizi è subordinato al rilascio dell'autorizzazione sismica» (comma 2) e che «Nelle zone classificate a bassa sismicità [...], i lavori possono iniziare dopo che il competente Settore provinciale del Genio Civile, all'esito del procedimento di verifica, ha attestato l'avvenuto e corretto deposito sismico», disponendo altresì che «Sono effettuati controlli sulla progettazione con metodi a campione, finalizzati a verificare la correttezza delle impostazioni progettuali in relazione alle norme tecniche vigenti» (comma 3).

La difesa erariale deduce che tali disposizioni violerebbero l'articolo 117, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio e protezione civile – desumibili dal combinato disposto dell'articolo 94 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. Testo *A*), e degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) –, «poiché il deposito del progetto deve considerarsi denuncia di inizio attività».

2. — Entrambe le questioni, sotto tutti i prospettati profili, sono inammissibili.

2.1. — Come eccepito dalla Regione Campania – e come già rilevato da questa Corte nella sentenza n. 200 del 2010, relativamente ad altro precedente giudizio in via principale, riguardante analoga normativa della Regione Basilicata in tema di fascicolo del fabbricato e proposto sulla base di motivazioni identiche – anche il presente ricorso, nei termini in cui è stato formulato, risulta nel suo complesso apodittico, in quanto privo di un sufficiente sviluppo argomentativo a sostegno delle singole censure mosse alle norme impugnate (sentenza n. 45 del 2010). Il ricorrente si limita, infatti, ad affermare la lesività delle disposizioni in esame rispetto ai richiamati principi costituzionali, senza tuttavia fornire una adeguata motivazione in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero le dedotte violazioni di tali principi.

In definitiva, le doglianze vengono basate esclusivamente sull'assunto (non altrimenti dimostrato) della non conformità delle previsioni oggetto di impugnazione ai parametri di volta in volta evocati: esse, dunque, non rispondono ai requisiti di chiarezza e completezza richiesti per la valida proposizione di una questione di legittimità costituzionale, a maggior ragione nei giudizi proposti in via principale (sentenze n. 119 del 2010 e n. 139 del 2006).

3. — In particolare, poi, con riferimento alle singole censure, il ricorrente innanzitutto deduce che l'art. 9, commi 2 e 3, della legge regionale n. 19 del 2009 «viola l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo del canone di ragionevolezza, e l'art. 97 Cost., in relazione al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, così come, peraltro, già rilevato» dalla sentenza n. 315 del 2003, «pronunciata con riferimento ad analoghe previsioni contenute nella legge della Regione Campania 22 ottobre 2002, n. 27, recante “Istituzione del registro storico-tecnico-urbanistico dei fabbricati ai fini della tutela della pubblica e privata incolumità”».

Proposta la censura in tali termini, va tuttavia rilevato che, in quel giudizio, l'esame della omologa figura del “registro del fabbricato”, come a suo tempo regolamentata dalla legge campana, non ha avuto ad oggetto la previsione



della istituzione del registro in quanto tale, ma le peculiari modalità di redazione e di tenuta di questo, come allora specificamente disciplinate.

Chiarito espressamente che «nessun dubbio può sussistere riguardo alla doverosità della tutela della pubblica e privata incolumità, che rappresenta lo scopo dichiarato della legge, ed al conseguente obbligo di collaborazione che per la realizzazione di tale finalità può essere imposto ai proprietari degli edifici», ciò che nella richiamata decisione ha determinato la declaratoria di illegittimità costituzionale di alcune norme della citata legge regionale è stata la considerazione che le specifiche modalità di predisposizione e tenuta del registro fossero contrarie al generale canone di ragionevolezza, a cagione della eccessiva gravosità degli obblighi imposti ai proprietari e dei conseguenti oneri economici, nonché al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, data la ritenuta intima contraddittorietà della imposta necessità di richiedere ad una pluralità di tecnici privati informazioni già in possesso delle competenti amministrazioni.

Al contrario, la disposizione oggi impugnata prevede l'obbligo di dotare del fascicolo ogni fabbricato oggetto di incremento volumetrico o mutamento d'uso, limitandosi – quanto alla definizione del contenuto e delle modalità di redazione e di aggiornamento dello stesso – ad operare un rinvio alla adozione di un successivo regolamento (che, ove esorbitasse dagli specifici ambiti di competenza regionale, sarebbe soggetto ai previsti rimedi giurisdizionali, compreso eventualmente anche il ricorso per conflitto di attribuzione innanzi a questa Corte: sentenze n. 45 del 2010 e n. 200 del 2009).

Dunque, il percorso argomentativo basato esclusivamente sulla mera asserita assimilazione delle due normative, rappresentando l'unica motivazione svolta nel ricorso a sostegno della denunciata violazione degli artt. 3 e 97 Cost., è come tale inidoneo a costituire sufficiente ed autonomo supporto argomentativo del palesato profilo di incostituzionalità.

3.1. — Quanto alla dedotta violazione degli artt. 23, 41 e 42 Cost., nel ricorso si afferma unicamente che gli obblighi di cui alla norma impugnata si attergerebbero quali «prestazioni imposte» che, «incidendo sulla libertà di iniziativa economica e sul diritto di proprietà», «non possono che trovare la loro fonte nella disciplina statale».

Anche tale profilo è inammissibile, giacché il ricorso, da un lato, assume apoditticamente che la previsione della predisposizione del fascicolo del fabbricato costituisca «prestazione imposta» ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 23 Cost. e che la relativa riserva – in mancanza della individuazione da parte del ricorrente di una diretta correlazione della norma con uno specifico titolo di competenza attribuibile allo Stato (sentenza n. 344 del 2001) – sia esclusivamente di legge statale; dall'altro lato, richiama genericamente i principi tutelati dagli artt. 41 e 42 Cost., senza alcuna spiegazione del perché e del come gli stessi sarebbero violati, trascurando, altresì, di considerare che essi non operano in modo assoluto, ma in coerenza ed in bilanciamento con i previsti limiti della loro utilità e funzione sociale (sentenza n. 167 del 2009).

3.2. — Altrettanto è a dirsi in ordine alla asserita (ma ancora una volta non motivata) violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, che viene denunciata mediante un mero richiamo ad argomentazioni svolte dalla Corte nella sentenza n. 369 del 2008; argomentazioni che attengono, in termini del tutto generali, unicamente alla natura ed alla *ratio* del limite di cui al secondo comma, lettera *l*), dell'art. 117 Cost.

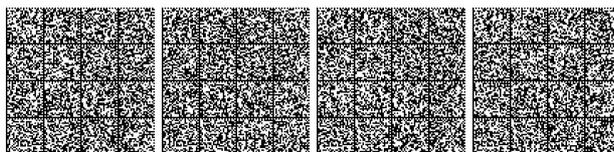
In particolare, la carenza di riferimento alcuno, non tanto alla specifica ed effettiva portata precettiva ed applicativa della disposizione impugnata, quanto piuttosto (e soprattutto) alla configurabilità della stessa (almeno in tesi) in termini di previsione diretta a regolare rapporti tra privati (sentenze n. 123 del 2010 e n. 295 del 2009), rende anche tale censura inammissibile.

3.3. — Quanto, infine, alla subordinata denuncia di violazione della competenza statale nella determinazione dei principi fondamentali relativamente alla materia concorrente del «governo del territorio» (ex art. 117, terzo comma, Cost.), il ricorrente si limita ad affermare (senza altro aggiungere) che «l'istituzione del fascicolo del fabbricato costituisce indubbiamente espressione di un principio fondamentale della prefata materia», e che, dalla «normativa vigente», un siffatto obbligo non è in alcun modo desumibile.

Anche questa censura, nei termini prospettati, è generica ed apodittica, in quanto priva di un apporto argomentativo a sostegno della tesi (che si dà per dimostrata) della natura di principio fondamentale che la istituzione del fascicolo del fabbricato assumerebbe nella indicata materia concorrente; laddove, una adeguata motivazione di tale assunto sarebbe stata tanto più necessaria proprio in ragione della evidenziata assenza nella «normativa vigente» statale di previsioni relative ad un siffatto obbligo di istituzione.

4. — Analoghi profili di inammissibilità si configurano, inoltre, riguardo alla questione riferita alle previsioni dei commi 2 e 3 dell'art. 4 della legge della Regione Campania n. 9 del 1983, come modificati dall'impugnato art. 10, comma 2, della legge regionale n. 19 del 2009 in esame.

Il ricorrente si limita, infatti, ad affermare che le disposizioni de quibus «si pongono in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio e protezione civile, desumibili dal combinato disposto degli articoli 94 del DPR n. 380/2001 e 19 e 20 della l. 241/1990»: ciò, in quanto – «poiché il deposito del progetto deve considerarsi denuncia di inizio attività» – «la previsione regionale concreta una violazione delle norme del DPR n. 380/2001 (Testo unico in materia edilizia), che prescrive l'autorizzazione regionale esplicita per gli interventi edilizi in zone classificate



sismiche», non potendosi consentire «l'introduzione di modalità di "controllo successivo o semplificato" ove siano coinvolti interessi primari della collettività».

Tale essendo la formulazione dei motivi di censura (ancora una volta non altrimenti supportabili attraverso il mero rinvio alle argomentazioni di ordine generale sulle ragioni della attribuzione allo Stato della determinazione dei principi fondamentali nelle materie de quibus, svolte da questa Corte nella richiamata sentenza n. 182 del 2006), va sottolineato che il ricorrente, pur attribuendo correttamente natura di principio fondamentale in materia di governo del territorio e protezione civile all'art. 94 del d.P.R. n. 380 del 2001, tuttavia omette completamente di considerare che – nello stabilire che «Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità [...], non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione» (comma 1) – il legislatore statale differenzia espressamente le condizioni ritenute necessarie per l'inizio dei lavori, modulandole in rapporto al grado di sismicità delle zone in cui i lavori stessi verranno ad insistere. La mancata analisi del diverso ambito di applicabilità delle regole di cui al richiamato art. 94, determina un incoltabile deficit motivazionale che non si concilia con la necessità di porre a premessa del rilievo di incostituzionalità un motivato e chiaro raffronto tra lo specifico principio fondamentale portato dalla norma interposta ed il contenuto delle disposizioni impugnate.

Inoltre, alla insufficiente analisi del principio fondamentale (tanto più necessaria, come detto, in ragione della peculiare articolazione del suo contenuto precettivo), si aggiunge il fatto che il ricorso – nonostante il non motivato assunto per il quale le norme de quibus introdurrebbero modalità di "controllo successivo o semplificato" – trascura completamente di considerare che la normativa regionale censurata prevede anch'essa (sempre in rapporto al grado di sismicità dell'area) un diverso regime di autorizzazioni (l'autorizzazione sismica ovvero il deposito sismico), al cui rilascio viene subordinato l'inizio dei lavori (si vedano, rispettivamente, i novellati commi 2 e 3 dell'art. 4 della legge regionale n. 9 del 1983, nonché gli artt. 5 e 3 del D.P.G.R. 11 febbraio 2010, n. 23, recante «Regolamento per l'espletamento delle attività di autorizzazione e di deposito dei progetti, ai fini della prevenzione del rischio sismico in Campania»).

Infine, risulta altrettanto priva di motivazione, e quindi meramente assertiva, la conclusione del ricorrente, secondo cui, «poiché il deposito del progetto deve considerarsi denuncia di inizio attività, la previsione regionale concreta una violazione delle norme del d.P.R. n. 380/2001, che prescrive l'autorizzazione regionale esplicita per gli interventi edilizi in zone classificate sismiche».

Ne consegue l'inammissibilità anche della seconda questione, la quale (oltre che generica) risulta basata esclusivamente sulla apodittica affermazione di una (non altrimenti argomentata) asserita violazione dell'evocato principio fondamentale (la cui esatta portata neppure viene specificamente individuata) ad opera di una normativa, avente un contenuto altrettanto articolato e complesso, anch'esso non adeguatamente valutato in riferimento alle sollevate doglianze.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, commi 2 e 3, della legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), proposta – in riferimento agli articoli 3, 23, 41, 42, 97, 117, secondo comma, lettera l), e 117, terzo comma, della Costituzione – dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 2, della medesima legge della Regione Campania n. 19 del 2009, proposta – in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. – dal Presidente del Consiglio dei ministri con lo stesso ricorso.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 novembre 2010.

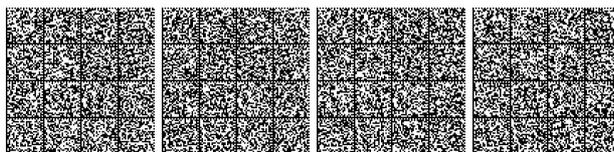
Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: GROSSI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 5 novembre 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 96

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 settembre 2010
(della Regione Valle d'Aosta)

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Economie negli Organi costituzionali, di governo e negli apparati politici - Incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni ai titolari di cariche elettive, inclusa la partecipazione ad organi collegiali - Previsione che diano luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute e che eventuali gettoni di presenza non possano superare l'importo di 30 euro a seduta - Lamentata introduzione di una misura di contenimento della spesa pubblica di estremo dettaglio - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata lesione delle attribuzioni statutarie in materia di "finanze regionali", esorbitanza dai limiti costituzionali imposti allo Stato nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, indebita compressione dell'autonomia finanziaria di spesa.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 5, comma 5.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, comma secondo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 3, comma 1, lett. f).

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Misure di vario contenuto volte al contenimento della spesa pubblica, quali la riduzione delle indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità corrisposti ai componenti di organi collegiali e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, riduzione del numero dei componenti di organi collegiali, riduzione della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, riduzione di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, divieto di sponsorizzazioni, riduzione di spese per missioni, formazione e auto, divieti in materia di attività societaria - Lamentata introduzione di puntuali e dettagliate limitazioni a singole voci di spesa degli enti pubblici, anche regionali e comunali - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata lesione delle attribuzioni statutarie, legislative e amministrative, in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale", in materia di "ordinamento degli enti locali", in materia di "finanze regionali e comunali", esorbitanza dai limiti costituzionali imposti allo Stato nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, lesione dell'autonomia finanziaria regionale, violazione del principio di ragionevolezza.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 6, commi 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 19 e 20, primo periodo.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119, comma secondo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. a) e b), 3, comma 1, lett. f) ed l), e 4.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico - Divieto per le pubbliche amministrazioni di incrementare le risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale anche di livello dirigenziale rispetto agli importi stanziati per l'anno 2010 - Divieto, riferito ai rinnovi contrattuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per il biennio 2008/2009, di determinare aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento, anche con riguardo ai contratti e agli accordi già stipulati - Obbligo per le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale di ridurre del 50 per cento la spesa sostenuta nell'anno 2009 per il personale a tempo determinato o utilizzato con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, salva prevista deroga - Previsione che le disposizioni predette costituiscano principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale - Lamentata introduzione di norme puntuali e dettagliate che non lasciano al legislatore regionale alcun margine di



discrezionalità, lamentato carico alla sola Regione dell'onere di istituire risorse aggiuntive per i contratti a tempo determinato prorogati in virtù della deroga - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata lesione delle attribuzioni statutarie, legislative e amministrative, in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale" e in materia di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni", esorbitanza dai limiti costituzionali imposti allo Stato nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, lesione dell'autonomia finanziaria della Regione, lesione dell'autonomia finanziaria dei comuni.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, artt. 9, commi 2-bis, 4 e 28, e 14, comma 24-bis.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119, comma secondo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. a) e b), 3, comma 1, lett. f) ed l), 4, comma 1, e 12, e relative norme di attuazione.

Amministrazione pubblica - Partecipazioni pubbliche - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Divieto ai Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti di costituire società e obbligo di liquidare le partecipazioni già detenute entro il 31 dicembre 2011 - Limitazione del numero delle società partecipabili per i Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti - Previsione di decreto ministeriale per la determinazione delle modalità attuative - Lamentata indebita compressione dell'autonomia organizzativa della Regione, introduzione di norme puntuali e autoapplicative, mancanza di coinvolgimento della Regione - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione della competenza legislativa e regolamentare della Regione in materia di "ordinamento degli enti locali" e in materia di "finanze comunali", esorbitanza dai limiti costituzionali imposti allo Stato in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa e in materia di coordinamento della finanza pubblica, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 14, comma 32.
- Costituzione, artt. 5, 117, commi secondo, lett. g), quarto e sesto, 119, comma secondo, e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. b), e 3, comma 1, lett. f).

Amministrazione pubblica - Iniziativa economica privata - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Introduzione della "Segnalazione certificata di inizio attività" (SCIA) sostitutiva della "Denuncia di inizio attività" (DIA) - Lamentata modifica con norma statale della preesistente normativa sia statale che regionale - Dichiarazione che la disciplina predetta attiene alla tutela della concorrenza e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Lamentata erroneità della autoqualificazione, ritenuta incidenza su ambiti di legislazione regionale di natura esclusiva o concorrente, in subordine mancanza di coinvolgimento della Regione - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione della competenza legislativa della Regione in materia di artigianato, industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio, industria e commercio, urbanistica, piani regolatori per zone di particolare importanza turistica, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 49, comma 4-ter, modificativo dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241.
- Costituzione, artt. 5, 117 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. g), p) e q), e 3, comma 1, lett. a), e relative norme di attuazione.

Amministrazione pubblica - Iniziativa economica privata - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Semplificazione e riduzione degli adempimenti amministrativi gravanti sulle piccole e medie imprese - Previsione dello strumento della delegificazione e definizione dei principi e criteri direttivi da seguirsi nell'adozione dei regolamenti governativi - Lamentata incidenza su ambiti di legislazione regionale di natura esclusiva o concorrente, in subordine mancanza di coinvolgimento della Regione - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione della competenza legislativa e regolamentare della Regione in materia di artigianato, industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio, industria e commercio, urbanistica, piani regolatori per zone di particolare importanza turistica, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 49, commi 4-quater e 4-quinquies.
- Costituzione, artt. 5, 117, commi quarto e sesto, e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. g), p) e q), e 3, comma 1, lett. a), e relative norme di attuazione.



Ricorso della Regione Valle d'Aosta, con sede in Aosta, P.zza Deffeyes, n. 1, c.f. n. 80002270074, in persona del Presidente *pro tempore*, Augusto Rollandin, rappresentato e difeso, in forza di procura a margine del presente atto ed in virtù della Deliberazione della Giunta regionale n. 2519 del 2010, dal Prof. Avv. Francesco Saverio Marini (c.f. MRNFNC73D28H501U), presso il cui studio in Roma, via dei Monti Parioli n. 48, ha eletto domicilio, ricorrente;

Contro il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, con sede in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna n. 370, resistente, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, pubblicata nel supplemento ordinario n. 174 alla *Gazzetta Ufficiale* – serie generale - n. 176 del 30 luglio 2010, limitatamente all'art. 5, comma 5, art. 6, commi 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 19, e 20, primo periodo, art. 9, commi 2-*bis*, 4 e 28, art. 14, commi 24-*bis* e 32, art. 49, commi 4-*ter*, 4-*quater*, 4-*quinquies*.

F A T T O

1. — Il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122-pubblicata nel supplemento ordinario n. 174 alla *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, n. 176 del 30 luglio 2010 - reca «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica».

2. — Alcune delle norme contenute nel citato decreto appaiono, tuttavia, lesive dell'autonomia legislativa, finanziaria ed organizzativa della Regione Autonoma Valle d'Aosta. Si tratta, in estrema sintesi, delle seguenti previsioni normative:

del comma 5 dell'articolo 5, nella parte in cui dispone che lo svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge n. 196/2009 ai titolari di cariche elettive, inclusa la partecipazione ad organi collegiali, può dar luogo unicamente al rimborso delle spese sostenute;

dei commi 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 14 e 19 dell'articolo 6, nella parte in cui impongono misure di vario contenuto volte al contenimento della spesa pubblica, le quali, ai sensi del primo periodo del comma 20 del medesimo articolo, «non si applicano direttamente alle regioni, alle province autonome e agli enti del servizio sanitario regionale per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica»;

dei commi 2-*bis*, 4 e 28 dell'articolo 9, letti congiuntamente all'art. 14, comma 24-*bis*, nella parte in cui, rispettivamente, dispongono: *a*) il divieto per le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 di incrementare le risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale anche di livello dirigenziale rispetto agli importi stanziati per l'anno 2010; *b*) il divieto, riferito ai rinnovi contrattuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per il biennio 2008/2009, di determinare aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento, anche con riguardo ai contratti e agli accordi già stipulati, le cui clausole eventualmente difformi sono dichiarate inefficaci; *c*) l'obbligo per le regioni, le province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale di ridurre del 50 per cento la spesa sostenuta nell'anno 2009 per il personale a tempo determinato o utilizzato con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, salva la possibilità indicata al citato articolo 14, comma 24-*bis*, di superare il predetto limite in ragione della proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato stipulati dalle regioni a statuto speciale e dagli enti territoriali facenti parte delle predette regioni, a valere sulle risorse finanziarie aggiuntive appositamente reperite da queste ultime attraverso apposite misure di riduzione razionalizzazione della spesa certificata dagli organi di controllo interno, con obbligo a carico di tali amministrazioni di attingere prioritariamente per l'attuazione dei processi assunzionali ai lavoratori interessati dalle predette proroghe;

del comma 32 dell'articolo 14, nella parte in cui vieta ai comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti di costituire società, obbligandoli a liquidare le partecipazioni già detenute entro il 31 dicembre 2011, e limita il numero delle società partecipabili per i comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, nonché nella parte in cui demanda ad un decreto del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e per le riforme per il federalismo, la determinazione delle modalità attuative della disposizione in argomento e ulteriori ipotesi di esclusione del relativo ambito di applicazione.

Oggetto di censura è altresì la disciplina recata dall'art. 49 del decreto-legge n. 78/2010, sulla quale è opportuno soffermarsi sin d'ora, data la complessità delle questioni che la stessa pone. L'art. 49 contiene disposizioni in materia di conferenza di servizi, apportando una pluralità di modifiche alla disciplina dell'istituto, dettata dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.



In particolare, l'art. 49, comma 4-*bis*, sostituisce integralmente l'art. 19 della legge n. 241/1990, introducendo la «Segnalazione certificata di inizio attività» (SCIA) e prevedendo che tale Segnalazione sostituisca la «Denuncia di inizio attività» (DIA).

L'art. 49, comma 4-*ter*, , dispone che il comma 4-*bis* del medesimo art. 49 «attiene alla tutela della concorrenza ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lettera m) del medesimo comma», prevedendo altresì che «le espressioni “segnalazione certificata di inizio attività” e “Scia” sostituiscono, rispettivamente, quelle di “dichiarazione di inizio attività” e “Dia”, ovunque ricorrano, anche come parte di una espressione più ampia». Infine, il comma 4-*ter* stabilisce che «la disciplina di cui al comma 4-*bis* sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale».

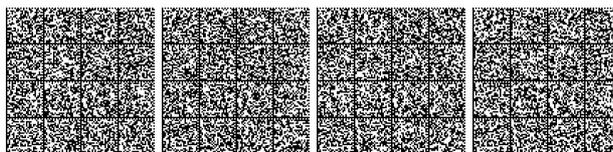
Nel presente ricorso si denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 4-*ter*, del decreto-legge n. 78/2010. Tuttavia, poiché tale disposizione introduce una disciplina «complementare» rispetto a quella dettata dal comma precedente (comma 4-*bis*), regolandone, in particolare, gli effetti normativi, è opportuno richiamare brevemente anche il contenuto della disciplina contenuta nell'art. 49, comma 4-*bis*, del decreto.

Il comma 1 dell'art. 19 della legge n. 241/1990, così come sostituito dall'art. 49, comma 4-*bis*, del d.l. n. 78/2010, dispone che «ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli imposti dalla normativa comunitaria». Il medesimo comma disciplina altresì la presentazione di certificazioni, attestazioni e dichiarazioni che devono corredare la segnalazione di inizio attività da parte dell'interessato.

I successivi commi del novellato art. 19 prevedono che «l'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente» (comma 2) e che quest'ultima, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti richiesti, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione, «adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni» (comma 3). Lo stesso comma 3 fa salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela e prevede che, in caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci, l'amministrazione «può sempre e in ogni tempo adottare i provvedimenti di cui al primo periodo», ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali previste dal successivo comma 6 (in base al quale «ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attività, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 è punito con la reclusione da uno a tre anni»), nonché di quelle di cui al capo VI del testo unico adottato col decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

Il comma 4 dell'art. 19 della legge n. 241/1990, così come sostituito dall'art. 49, comma 4-*bis*, del decreto-legge n. 78/2010, dispone poi che «decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al primo periodo del comma 3, all'amministrazione è consentito intervenire solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente».

Infine, il comma 5 dell'art. 19 della legge n. 241/1990, così come sostituito dall'art. 49, comma 4-*bis*, del decreto-legge n. 78/2010, prevede che lo stesso art. 19 «non si applica alle attività economiche a prevalente carattere finanziario» e dispone altresì che ogni controversia relativa all'applicazione del medesimo art. 19 è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e che il relativo ricorso giurisdizionale, esperibile da qualunque interessato nei termini di legge, può riguardare anche gli atti di assenso formati in virtù delle norme sul silenzio assenso previste dall'art. 20 della legge n. 241/1990.



L'art. 49 del decreto-legge n. 78/2010 introduce, ai commi 4-*quater* e 4-*quinqües*, una disciplina volta alla semplificazione e riduzione degli adempimenti amministrativi gravanti sulle piccole e medie imprese, prevedendo il ricorso allo strumento della delegificazione.

In particolare, il citato art. 49, comma 4-*quater*, dispone che, «al fine di promuovere lo sviluppo del sistema produttivo e la competitività delle imprese, anche sulla base delle attività di misurazione degli oneri amministrativi di cui all'articolo 25 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il Governo è autorizzato ad adottare uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione, per la semplificazione normativa e dello sviluppo economico, sentiti i Ministri interessati e le associazioni imprenditoriali, volti a semplificare e ridurre gli adempimenti amministrativi gravanti sulle piccole e medie imprese, in base ai seguenti principi e criteri direttivi, nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 20, 20-*bis* e 20-*ter* della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni: a) proporzionalità degli adempimenti amministrativi in relazione alla dimensione dell'impresa e al settore di attività, nonché alle esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti; b) eliminazione di autorizzazioni, licenze, permessi, ovvero di dichiarazioni, attestazioni, certificazioni, comunque denominati, nonché degli adempimenti amministrativi e delle procedure non necessarie rispetto alla tutela degli interessi pubblici in relazione alla dimensione dell'impresa ovvero alle attività esercitate; c) estensione dell'utilizzo dell'autocertificazione, delle attestazioni e delle asseverazioni dei tecnici abilitati nonché delle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese di cui all'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; d) informatizzazione degli adempimenti e delle procedure amministrative, secondo la disciplina del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante codice dell'amministrazione digitale; e) soppressione delle autorizzazioni e dei controlli per le imprese in possesso di certificazione ISO o equivalente, per le attività oggetto di tale certificazione; f) coordinamento delle attività di controllo al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni, assicurando la proporzionalità degli stessi in relazione alla tutela degli interessi pubblici coinvolti». L'art. 49, comma 4-*quinqües*, prevede che i regolamenti di cui al succitato comma 4-*quater* sono emanati entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 78/2010 ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla data della loro pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*. Con effetto dalla data di entrata in vigore dei predetti regolamenti sono abrogate le norme, anche di legge, regolatrici dei relativi procedimenti. Tali interventi confluiscono nel processo di riassetto di cui all'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

3. — Ciò premesso, con il presente ricorso la Regione autonoma Valle d'Aosta, come in epigrafe rappresentata e difesa, impugna il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, limitatamente alle norme più sopra menzionate, in quanto lesive delle proprie attribuzioni costituzionali e statutarie, e ne chiede, pertanto, la declaratoria di illegittimità costituzionale alla luce dei seguenti motivi di

D I R I T T O

I. Illegittimità costituzionale della norma contenuta nel comma 5, dell'art. 5, del decreto-legge n. 78 del 2010 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, per violazione dell'art. 3, comma 1, lett. f), dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge cost. n. 4 del 1948), nonché degli articoli 117, comma 3 e 119, comma 2, Cost., in combinato disposto con l'art. 10, legge cost. n. 3 del 2001.

1. — L'art. 5, comma 5, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010, dispone quanto segue: «Ferme le incompatibilità previste dalla normativa vigente, nei confronti dei titolari di cariche elettive lo svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo, può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute. Eventuali gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta».

Con tale disposizione, come risulta evidente dalla semplice lettura della stessa, il legislatore statale ha stabilito il divieto assoluto di corresponsione di indennità, di qualsivoglia genere in favore dei titolari di cariche elettive per le prestazioni svolte su incarico delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 3, della legge di contabilità e finanza pubblica 31 dicembre 2009, n. 196.

I soggetti contemplati dalla norma impugnata, infatti, potranno beneficiare unicamente del rimborso delle spese sostenute in occasione dell'espletamento dell'incarico loro conferito.



In proposito è bene rilevare, anzitutto, la sostanziale differenza esistente tra rimborso spese ed indennità, atteso che queste ultime, diversamente dai rimborsi, si configurano quali somme di denaro dovute a titolo di corrispettivo, caratterizzate da contenuto patrimoniale e dalla proporzionalità (in base ai criteri stabiliti di volta in volta dalla legge) alla prestazione effettuata. I rimborsi spese, invece, assolvono ad una funzione meramente reintegrativa dei costi anticipati dal beneficiario.

Ebbene, la norma recata dall'art. 5, comma 5, del decreto-legge n. 78/2010 risulta illegittima poiché lede le attribuzioni statutarie e costituzionali della Regione ricorrente, comprimendone indebitamente l'autonomia finanziaria di spesa.

Risulta violato, infatti, l'art. 3, comma 1, lett. *f*) dello Statuto speciale (legge cost. n. 4/1948), che riconosce, come noto, alla Valle la potestà di legiferare, nell'ambito dei principi individuati con legge dello Stato, in materia di «finanze regionali», al fine adattare la normativa statale alle «condizioni regionali».

La previsione statutaria, letta alla luce dei novellati articoli 117, comma 3 e 119, comma 2, Cost., qualifica la competenza normativa della Valle D'Aosta in materia di «finanze regionali» non più come meramente suppletiva rispetto a quella statale, ma garantita nell'ambito dei principi di coordinamento stabiliti dallo Stato. Quest'ultimo deve, dunque, limitarsi alla individuazione di tali principi.

Nel caso di specie, tuttavia, il legislatore statale non ha arrestato la propria competenza all'adozione di disposizioni di principio, ma ha imposto alla ricorrente una misura di contenimento della spesa pubblica estremamente dettagliata. Siffatta misura produce, quale effetto diretto, quello di privare radicalmente la Regione sia del potere di svolgere qualsivoglia valutazione in ordine all'*an* e al *quomodo* di una eventuale corresponsione di indennità ai titolari delle cariche elettive indicati dalla norma, sia di adattare la previsione statale alle condizioni regionali.

È evidente, pertanto, la lesione del citato art. 3, comma 1, lett. *f*) dello Statuto (legge cost. n. 4/1948), atteso che la norma impugnata non lascia alla ricorrente alcuna possibilità di desumere i principi cui ispirare o adeguare la propria produzione legislativa in materia.

Parimenti violato risulta, poi, il combinato disposto degli articoli 117, comma 3, e 119, comma 2, Cost., resi applicabili alla Valle, come noto, in virtù della clausola di cui all'art. 10, legge cost. n. 3/2001.

Le citate disposizioni costituzionali impongono, come più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale, che la competenza dello Stato si limiti unicamente alla determinazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, risultando illegittime le norme statali, quali quella oggetto di sindacato, che superano indebitamente tale soglia.

Ed infatti, le previsioni che fissano — esattamente al pari di quella all'esame — vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost. agli enti territoriali (Corte cost., sent. n. 417/2005; in termini analoghi, *cf.*: sent. n. 36 del 2004; sent. n. 376 del 2003; sent. n. 390 del 2004). La legge dello Stato, infatti, può legittimamente stabilire soltanto un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa» (sent. n. 36 del 2004), ma non può legittimamente spingersi, come è accaduto nel presente caso, a determinare la singola voce di spesa destinataria della misura di contenimento.

In proposito occorre richiamare anche la sentenza n. 159/2008, con la quale codesta ecc.ma Corte ha annullato alcune norme della legge finanziaria per il 2007 che imponevano alle regioni e alle province autonome l'adeguamento ai principi, puntualmente indicati, relativi alla disciplina dei compensi degli amministratori delle società partecipate e al numero massimo dei componenti i consigli di amministrazione di dette società.

Disposizioni di questo tipo — molto simili, strutturalmente, all'art. 5, comma 5, di cui si discute — sono state dichiarate costituzionalmente illegittime in ragione del fatto che le stesse si risolvono nella imposizione di misure dettagliate o autoapplicative che non consentono di adeguare in alcun modo la produzione legislativa regionale a quella statale, con la conseguente illegittima compressione dell'autonomia finanziaria degli enti regionali e provinciali (Corte cost., sent. n. 159/2008).

Conclusivamente sul punto, atteso che il divieto assoluto di remunerazione posto dall'art. 5, comma 5, del decreto-legge n. 78/2010, vincola del tutto la Regione, non è possibile dubitare che siffatto divieto, oltre a contraddire la richiamata giurisprudenza di questa Corte, leda la sfera di autonomia finanziaria di spesa della Regione Valle d'Aosta, violando l'art. 3, comma 1, lett. *f*) dello Statuto nonché gli articoli 117, comma 3, Cost., e 119, comma 2, Cost. in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Si insiste, pertanto, alla luce delle considerazioni sinora svolte, nella declaratoria di incostituzionalità della norma impugnata.



II. *Illegittimità costituzionale delle norme contenute nei commi 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 19 e 20, primo periodo, dell'art. 6 del decreto-legge n. 78/2010, come convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010, per violazione degli artt. 2, comma 1, lett. a); 2, comma 1, lett. b); 3, comma 1, lett. f); 3, comma 1, lett. l) e 4 dello Statuto della Valle d'Aosta (legge cost. n. 4/1948) nonché dell'art. 10, legge cost. n. 3/2001, e per vizio di ragionevolezza.*

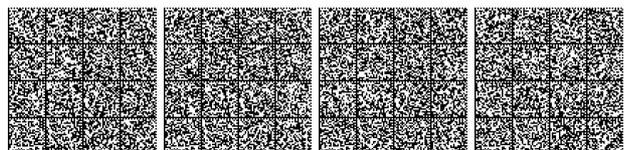
I commi 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 14 e 19 dell'art. 6 del decreto-legge n. 78/2010 pongono norme che sono accomunate da una analoga *ratio* di intervento (la «riduzione dei costi degli apparati amministrativi») e che si palesano, tutte, lesive di competenze attribuite da norme di rango costituzionale alla Regione ricorrente.

Per accertarsene, è sufficiente menzionare le prescrizioni salienti contenute nelle disposizioni appena citate, che qui si impugna. Per il comma 2 dell'art. 6, «a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; qualora siano già previsti i gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera [...]». Ai sensi del comma 3 «a decorrere dal 10 gennaio 2011 le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni [...] ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010 [...]». Il comma 5, dal canto suo, prevede che «tutti gli enti pubblici, anche economici, e gli organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato, provvedono all'adeguamento dei rispettivi statuti al fine di assicurare che, a decorrere dal primo rinnovo successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, gli organi di amministrazione e quelli di controllo, ove non già costituiti in forma monocratica, nonché il collegio dei revisori, siano costituiti da un numero non superiore, rispettivamente, a cinque e a tre componenti [...]». In base al comma 6, «nelle società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione [...], nonché nelle società possedute direttamente o indirettamente in misura totalitaria, alla data di entrata in vigore del presente provvedimento dalle amministrazioni pubbliche, il compenso di cui all'articolo 2389, primo comma, del codice civile, dei componenti degli organi di amministrazione e di quelli di controllo è ridotto del 10 per cento [...]». Per la prescrizione del comma 7, «al fine di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni, a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni [...], non può essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009 [...]». Per il comma 8, «a decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, [...] non possono effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, per un ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per le medesime finalità [...]», mentre ai sensi del successivo comma 9 le medesime amministrazioni pubbliche «non possono effettuare spese per sponsorizzazioni», né possono, per il comma 12, «effettuare spese per missioni, anche all'estero, [...] per un ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 [...]» e «a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto le diarie per le missioni all'estero di cui all'art. 28 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 233, convertito con legge 4 agosto 2006, n. 248, non sono più dovute [...]».

Le stesse pubbliche amministrazioni, poi, per quanto previsto dal comma 13, a decorrere dall'anno 2011 non possono sostenere una spesa «per attività esclusivamente di formazione [...] superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 [...]», né possono, a decorrere dallo stesso anno — per quanto previsto dal comma 14 del medesimo articolo — «effettuare spese di ammontare superiore all'80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi [...]». Ai sensi, infine, del comma 19 dell'art. 6, le citate pubbliche amministrazioni «[...] non possono, salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile, effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali [...]».

Ciò chiarito, tutte le disposizioni dell'art. 6 del decreto-legge n. 78/2010 dianzi menzionate incidono in modo stringente in ambiti che sono agevolmente individuabili: quelli della disciplina degli uffici ed agli enti pubblici, anche dipendenti dalla regione ricorrente, e del relativo stato giuridico ed economico del personale, nonché quello finanziario, attraverso l'introduzione di una puntuale limitazione a singole voci di spesa degli enti pubblici, anche regionali e comunali.

Pertanto, non potrebbe essere più evidente, anzitutto, il contrasto con l'art. 2, comma 1, lett. a) dello Statuto speciale valdostano (legge cost. n. 4/1948) (ai sensi del quale spetta alla regione ricorrente la potestà legislativa nella



materia «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale»). Le norme impugnate, infatti, illegittimamente pretendono sia di dettare una disciplina attinente all'organizzazione degli enti pubblici regionali (in particolare, si consideri l'impugnato comma 5 dell'art. 6), sia di regolarne il funzionamento e l'attività (su ciò intervengono, in particolare, i commi 8, 9, 12, 13, 14 e 19), sia di ridefinire lo stato «giuridico ed economico del personale» (ciò mirano a realizzare, peculiarmente, i commi 2, 3, 6 e 7).

D'altro canto, poiché la normazione statale nelle materie di cui si è detto, abusivamente posta, non può non incidere, limitandole, sull'esercizio delle funzioni amministrative regionali nei medesimi ambiti, ne risulta altresì violato l'art. 4 dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, ai sensi del quale «la Regione esercita le funzioni amministrative sulle materie nelle quali ha potestà legislativa a norma degli articoli 2 e 3» dello Statuto stesso.

Né avrebbe senso il tentativo, invero del tutto infondato, di qualificare le norme impugnate come miranti a tutelare gli «interessi nazionali», o a porre «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», o quali «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», che ai sensi dell'art. 2 dello Statuto speciale possono costituire un limite allo svolgimento della potestà legislativa regionale valdostana. Anzitutto, infatti, le disposizioni censurate non perseguono affatto lo scopo di introdurre né principi dell'ordinamento repubblicano, né norme fondamentali di riforma economica o sociale, poiché si limitano ad introdurre previsioni — secondo quanto espressamente chiarito dal titolo dell'art. 6 del decreto-legge n. 78/2010 — meramente e puntualmente finalizzate alla «riduzione dei costi degli apparati amministrativi». Ma tali generici limiti, inoltre, debbono intendersi superati nelle materie che lo Statuto speciale attribuisce alla potestà legislativa regionale, almeno in relazione a quelle materie — come nel presente caso — che per le regioni ordinarie ricadono nella competenza legislativa residuale ex art. 117, comma 4, Cost. Ciò si determina in virtù dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 (il quale pertanto — in combinato disposto con gli artt. 117, commi 3 e 4, e 118 Cost. — risulterebbe altresì violato), che estende alle regioni speciali le più ampie competenze attribuite alle regioni ordinarie, come codesta ecc.ma Corte ha avuto modo di chiarire in più occasioni (si veda, ad es., la sent. n. 274/2003). Pertanto, in seguito alla riforma introdotta dalla citata legge costituzionale è da considerarsi illegittimo ogni intervento legislativo dello Stato che, come nel presente caso, risulti *sine titulo*, poiché incidente in materie diverse da quelle previste dall'art. 117, secondo comma, Cost.: le uniche su cui lo Stato è titolare di competenza legislativa esclusiva. E la lett. g) di tale ultima disposizione attribuisce allo Stato esclusivamente la potestà di dettare norme legislative con riguardo allo «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», non certamente di quelli regionali o locali. Al riguardo, sembra utile ricordare ancora come codesta ecc.ma Corte, con la sent. n. 159/2008, abbia dichiarato costituzionalmente illegittime norme legislative statali che fissavano per le regioni e le province autonome la disciplina dei compensi degli amministratori delle società partecipate ed il numero massimo dei componenti i consigli di amministrazione di dette società, in quanto impositive — analogamente alle disposizioni ora impugnate — di misure dettagliate o autoapplicative che non lasciano, a livello regionale o provinciale, alcun margine di adeguamento della relativa produzione legislativa.

Ancor più patente, poi, risulterebbe l'illegittimità costituzionale se, tra gli enti pubblici cui le norme impugnate si riferiscono, venisse ritenuta inclusa anche l'Azienda sanitaria valdostana, ente dipendente dalla Regione. In questo caso, infatti, si verrebbe oltretutto ad incidere altresì sulla competenza legislativa in materia di «igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» (con profili che attengono, in particolare, all'organizzazione dei servizi sanitari): competenza spettante alla regione ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. l) dello Statuto speciale, che risulterebbe, quindi, anch'esso violato. In tale ambito materiale, peraltro, l'art. 117 Cost., a seguito della citata riforma del 2001 del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, delinea forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite dallo Statuto, giacché la sanità — come ribadito da codesta Corte nella sent. n. 328 del 2006 — risulta ora ripartita fra la materia di competenza regionale concorrente della «tutela della salute» (art. 117, terzo comma), che deve essere intesa come «assai più ampia della precedente materia assistenza sanitaria ed ospedaliera» contemplata nell'originario art. 117, primo comma (sent. n. 181 del 2006 e sent. n. 270 del 2005), e quella dell'organizzazione sanitaria, in cui le Regioni possono adottare «una propria disciplina anche sostitutiva di quella statale» (come già aveva rilevato nella sent. n. 510/2002). Ne deriva, pertanto, ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, che la particolare forma di autonomia, riconosciuta dal novellato art. 117 della Costituzione alle regioni ad autonomia ordinaria in materia di tutela della salute ed organizzazione sanitaria, deve applicarsi anche alla Regione Valle d'Aosta in quanto più ampia rispetto a quella prevista dallo Statuto speciale.

Alla luce delle considerazioni fin qui esposte, deve conseguentemente ritenersi che le norme impugnate, se intese come applicabili all'Azienda sanitaria valdostana, si palesano costituzionalmente illegittime anche in riferimento all'art. 117, quarto comma, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Anche a ritenere, in maniera inesatta, che l'organizzazione dei servizi sanitari, non costituisca una materia di competenza residuale regionale ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., considerandolo come un aspetto rientrante nella materia «tutela della salute» di competenza concorrente ai sensi del terzo comma del medesimo art. 117,



le disposizioni impugnate, se applicate all'Azienda sanitaria valdostana, si paleserebbero comunque lesive della competenza regionale. La disciplina che esse recano non rappresenta, infatti, un principio fondamentale di organizzazione, estendendosi ampiamente anche ai profili di dettaglio di quest'ultima. Basti considerare, a mero titolo esemplificativo, che le disposizioni censurate individuerebbero: la puntuale riduzione del 10 per cento, rispetto a quanto percepito ad aprile 2010, delle utilità corrisposte ai componenti degli organi di indirizzo, direzione e controllo dell'Azienda sanitaria (art. 6, comma 3); la necessità che gli organi di amministrazione e di controllo dell'Azienda non superino, rispettivamente, i cinque e i tre componenti (art. 6, comma 5); addirittura il divieto per l'Azienda sanitaria di organizzare convegni scientifici a partire dall'anno 2011 per un ammontare di spesa superiore del 20 per cento rispetto al dato del 2009 per la medesima finalità (art. 6, comma 8)! Si tratta di norme estremamente specifiche e dettagliate che non hanno nessuna delle caratteristiche tipiche delle disposizioni di principio. Tanto più illegittime, poi, esse si mostrano, se soltanto si consideri che esse verrebbero applicate ad un ente, quale l'Azienda sanitaria valdostana, che risulta interamente finanziata dalla regione, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, come peraltro affermato dall'art. 34, comma 3, della legge n. 724/1994.

Da tale ultima notazione bisogna prendere le mosse per tornare a considerazioni di carattere più generale. Vale a dire, i commi dell'art. 6 qui impugnati intervengono altresì, ledendola, in materia di autonomia finanziaria regionale, garantita da norme di rango costituzionale, quali l'art. 3, comma 1, lett. *f*) dello Statuto speciale della Valle d'Aosta e dagli artt. 117, comma 3, Cost. e 119, comma 2, Cost. in combinato disposto con l'art. 10, legge cost. n. 3/2001. Poiché le disposizioni censurate stabiliscono una specifica riduzione di spesa a carico degli enti pubblici e delle società regionali, il loro carattere illegittimo non verrebbe meno neppure ove si tentasse, precariamente, di accreditarne il carattere vincolante per la Regione ricorrente, in quanto «principi di coordinamento della finanza pubblica», adottati dallo Stato in applicazione dell'art. 119, comma 2, Cost.

Come accennato, infatti, si tratta di norme che in nessun modo possono essere ricondotte alla figura del «principio» — che di necessità risulta caratterizzato da una portata marcatamente generale — se soltanto si consideri il livello di specificazione e di dettaglio che le caratterizza.

I commi 2, 3, 6, 7, 8, 9, 12, 13 e 14 dell'art. 6 del d.l. n. 78/2010 qui impugnati, infatti, non si propongono di definire un limite complessivo della spesa degli enti pubblici regionali, ma si spingono fino a disciplinare in modo specifico e puntuale le singole voci di spesa, al fine di realizzare la riduzione dei costi degli apparati amministrativi. Pertanto, alla luce della giurisprudenza di codesta Corte, siffatte previsioni non possono essere lette come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica cui le regioni (ai sensi dell'art. 119, comma 2) sono tenute ad attenersi, manifestandosi piuttosto quali vincolanti e puntuali limitazioni di spesa lesive dell'autonomia finanziaria della Regione ricorrente, in contrasto con la disciplina di rango costituzionale in materia, ed in particolare con l'art. 117, comma 3, Cost. che limita la competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica esclusivamente alla fissazione dei principi fondamentali (*cf.* sentt. nn. 417/2005; 390/2004; 376/2003). Codesta ecc.ma Corte, nella sent. n. 88 del 2006, ha avuto modo di ribadire l'illegittimità costituzionale delle leggi statali che impongano «limiti precisi e puntuali (e non già di principio [...] — idonei a contenere la spesa corrente) non giustificabili dall'esigenza di coordinare la spesa pubblica». Allo stesso modo, nella sent. n. 95 del 2007 è stato definitivamente ribadito che «secondo quanto costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, la previsione, da parte della legge statale, di un limite all'entità di una singola voce di spesa della regione non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve, di conseguenza, in un'indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. all'autonomia finanziaria delle Regioni».

Appare evidente, allora, che l'esplicito riferimento, nelle disposizioni impugnate, a limitazioni di singole voci di spesa riguardanti enti pubblici e società regionali, quali voci da ridurre o contenere, si pone in contrasto netto e diretto con le norme di livello costituzionale che la Corte ha più volte individuato come parametro. Per gli stessi motivi risulta altresì violato sia il comma 1, lett. *b*) dell'art. 2 dello Statuto speciale valdostano (ai sensi del quale, ricade nella potestà legislativa regionale la materia dell'ordinamento degli enti locali), sia il comma 1, lett. *f*), dell'art. 3 dello stesso Statuto speciale, che attribuisce alla Regione la competenza legislativa in materia di «finanze regionali e comunali» (competenza da qualificarsi, a seguito della Novella costituzionale del 2001, come in precedenza rilevato, non più come meramente suppletiva).

Al che si aggiunge, infine, la violazione della competenza legislativa regionale in materia di autonomia finanziaria anche comunale, la quale spetta alla Valle ai sensi del citato comma 1, lett. *f*), dell'art. 3 dello Statuto speciale: competenza riconosciuta da codesta ecc.ma Corte nella sent. n. 47 del 2004 ed espressamente ribadita nella sent. n. 95/2007.

Né la incostituzionalità delle menzionate norme può ritenersi esclusa per effetto della previsione contenuta nel primo periodo del comma 20 dello stesso art. 6 dell'atto normativo impugnato — ai sensi del quale «le disposizioni del



presente articolo non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica».

Le disposizioni censurate, infatti, sono connotate da un elevato grado di dettaglio e specificità, che impedisce di configurarle quali disposizioni di principio.

Basti pensare, a mero titolo esemplificativo, alla previsione di cui al comma 3, che impone una puntuale riduzione delle indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità comunque denominata, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni ai componenti di organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo; oppure alla previsione contenuta nel comma 7, secondo cui la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza sostenuta dalle pubbliche amministrazioni [...], non può essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009.

Si tratta, come è evidente, di disposizioni di dettaglio che eccedono la sfera di competenza statale, violando i parametri normativi più sopra indicati. Da ultimo, occorre soffermarsi sul comma 12 dell'art. 6 del decreto, atteso che la norma da esso recata si mostra costituzionalmente illegittima sotto un profilo ulteriore rispetto a quelli già esaminati.

Con tale disposizione, giova ribadirlo, il legislatore statale ha stabilito che le amministrazioni pubbliche «non possono effettuare spese per missioni, anche all'estero, [...] per un ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 [...]» e «a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto le diarie per le missioni all'estero di cui all'art. 28 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 233, convertito con legge 4 agosto 2006, n. 248, non sono più dovute [...]». Inoltre, la medesima disposizione ha previsto che al personale contrattualizzato delle pubbliche amministrazioni non si applicano, a far data dal 31 maggio 2010, gli artt. 15, legge n. 836/1973 e 8, legge n. 417/1978, riguardanti, tra l'altro, l'utilizzo del mezzo proprio da parte dei dipendenti per spostamenti di servizio e la corrispondenza della relativa indennità chilometrica.

Ebbene, si tratta di una previsione che incide, anzitutto, sull'organizzazione e sulle modalità di svolgimento dell'attività degli enti pubblici regionali, comprimendo indebitamente la competenza legislativa della Valle in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale», garantita ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. a) dello Statuto speciale, che risulta, quindi, violato.

Lo stesso comma 12 lede, poi, l'autonomia finanziaria della Regione ricorrente, tutelata sia dall'art. 3, comma 1, lett. f), che dagli articoli 117, comma 2, Cost. e 119, comma 2 Cost., in combinato disposto con l'art. 10, legge cost. n. 3/2001.

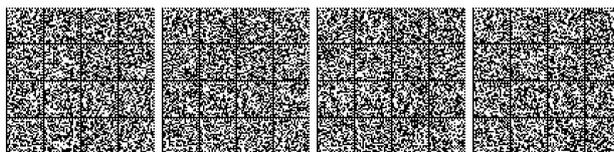
Sotto quest'ultimo profilo è evidente, infatti, come è dato desumere dalla semplice lettura della disposizione impugnata, che quest'ultima si traduce in un vincolo di spesa dettagliato e puntuale, che eccede la competenza statale e si mostra, pertanto, lesivo dell'autonomia finanziaria regionale.

La illegittimità del comma 12 rileva, infine, anche per vizio di irragionevolezza — il quale ridonda in un vizio di incompetenza statale.

Ed infatti la norma, nel prevedere l'inapplicabilità degli artt. 15, legge n. 836/1973 e 8, legge n. 417/1978 al personale contrattualizzato delle pubbliche amministrazioni, impedisce l'utilizzo del mezzo proprio da parte dei dipendenti per spostamenti di servizio. Tuttavia è ragionevole ritenere che l'utilizzo di vetture proprie sia idoneo a produrre, almeno a lungo termine, una riduzione della spesa pubblica e non certo un aggravio della stessa. Infatti, tenuto anche conto delle caratteristiche morfologiche della Regione valdostana, è senz'altro più conveniente per l'amministrazione (anche sotto il profilo dell'efficienza) corrispondere un'indennità chilometrica piuttosto che pagare un taxi o un mezzo di trasporto ad esso analogo, specialmente nei casi in cui il dipendente deve raggiungere sedi amministrative dislocate sul territorio e non servite o mal servite da mezzi pubblici.

III. Illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 2-bis, e del combinato disposto degli articoli 9, comma 28, e 14, comma 24-bis, del decreto-legge n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010, per violazione degli artt. 2, comma 1, lett. a) e 4, comma 1, dello Statuto della Valle d'Aosta (legge cost. n. 4/1948) nonché dell'art. 10, legge cost. n. 3/2001.

Il comma 2-bis dell'art. 9 del d.l. n. 122/2010, introdotto dalla legge di conversione n. 122/2010, prevede che «a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio». Dal canto suo, l'articolo 9, comma 28, del decreto-legge n. 78/2010, stabilisce, tra l'altro, quanto segue: «A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato [...] possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.



Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio [...], non può essere superiore al 50 per cento della spesa sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009.».

La stessa disposizione, specifica, poi, che le riportate previsioni in essa contenute «costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale».

Con la norma impugnata, dunque, il legislatore statale ha imposto la riduzione del 50% della spesa pubblica per il personale non di ruolo sostenuta nell'anno 2009, mediante il contenimento dell'utilizzo delle forme contrattuali flessibili di assunzione (contratti a tempo determinato, convenzioni, collaborazioni coordinata e continuativa).

Per quanto riguarda la specifica posizione della Regione Autonoma Valle d'Aosta, occorre altresì rilevare come il citato articolo 9, comma 28, vada coordinato con quanto previsto dall'articolo 14, comma 24-bis, del medesimo decreto-legge. Ai sensi di quest'ultima disposizione, il limite di spesa previsto dall'articolo 9, comma 28, può essere superato esclusivamente nel caso di proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato stipulati dalle regioni a statuto speciale, nonché dagli enti territoriali facenti parte delle predette regioni, «a valere sulle risorse finanziarie aggiuntive appositamente reperite da queste ultime attraverso apposite misure di riduzione e razionalizzazione della spesa», fatto comunque salvo il rispetto dei vincoli ed obiettivi di contenimento della spesa pubblica previsti dal patto di stabilità interno.

Inoltre, sempre secondo il comma 24-bis, dell'art. 14, per l'attuazione dei «processi assunzionali la regione è tenuta ad attingere prioritariamente ai lavoratori a tempo determinato».

Ciò premesso, occorre sin d'ora rilevare come sia il comma 2-bis dell'art. 9, sia il combinato disposto degli artt. 9, comma 28, e 14, comma 24-bis, del decreto-legge n. 78/2010, si pongano in contrasto con l'art. 2, comma 1, lett. a) e art. 4, comma 1, dello statuto della Valle d'Aosta (legge cost. n. 4/1948), nonché con l'art. 10, legge cost. n. 3/2001, in quanto ledono gravemente la competenza legislativa e amministrativa della Regione ricorrente.

Infatti, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. a) dello Statuto, la Regione Valle d'Aosta gode di una competenza primaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale». Conseguentemente, nella relativa disciplina, la Regione valdostana non può essere limitata dall'intervento del legislatore statale, essendo peraltro venuto meno, al riguardo, il limite del rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, dell'interesse nazionale e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, in virtù della previsione di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (si veda Corte cost. sent. n. 274/2003).

Nella medesima materia, poi, in forza del c.d. parallelismo posto dall'art. 4 dello Statuto regionale, la Valle esercita le rispettive funzioni amministrative.

In considerazione di ciò, risulta evidente l'illegittimità della disciplina posta sia dall'art. 9, comma 2-bis, sia dal combinato disposto di cui agli articoli 9 comma 28, e 14, comma 24-bis del decreto-legge oggetto di sindacato, atteso che tali previsioni introducono dei limiti allo status giuridico ed economico del personale dipendente della Regione, traducendosi in una menomazione delle richiamate attribuzioni statutarie della Valle d'Aosta. La normativa statale, in effetti, impone dei pervasivi e rigidi vincoli al potere di gestione dei rapporti contrattuali relativi al personale amministrativo valdostano.

Ed infatti, il citato art. 9, comma 2-bis, opera un «blocco» della cifra complessiva, per il triennio 2011-2013, che le amministrazioni pubbliche regionali e comunali possono destinare al trattamento accessorio del relativo personale; mentre l'art. 9, comma 28, fissa un tetto massimo alla spesa relativa al personale a tempo determinato, o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nonché a quello con contratti di formazione lavoro, ed altri rapporti formativi, compresa la somministrazione di lavoro ed il lavoro accessorio di cui all'art. 70, comma 1, lett. d), del decreto legislativo n. 276 del 2003.

Da ciò consegue che la Regione, così come gli enti pubblici regionali, per effetto delle norme impuginate, non potranno autonomamente determinarsi circa il trattamento accessorio da destinare al personale, né potranno — per la parte eccedente il puntuale limite fissato con legge statale — assumere nuovo personale o mantenere i rapporti contrattuali in essere, dovendo, altrimenti, rideterminarne, in senso peggiorativo, il relativo trattamento economico.

Ora, non sembra necessario ricorrere a particolari dimostrazioni per render palese come le norme impuginate, per quanto si è appena detto, incidono in maniera diretta, puntuale e paradigmatica, proprio su un aspetto che concerne lo «stato economico» del personale.

D'altro canto, neanche la deroga introdotta dall'art. 14, comma 24-bis del medesimo decreto-legge, risulta esente da censure.



La legge statale, infatti, nel consentire alla Regione di superare il tetto massimo di spesa posto dal comma 28 dell'art. 9 solo nell'ipotesi della proroga di contratti a tempo determinato, impone all'Ente la scelta di uno specifico modello contrattuale ed incide negativamente sulle attribuzioni regionali in materia di status giuridico del personale, in violazione dell'art. art. 2, comma 1, lett. a) dello Statuto.

Analoghe considerazioni valgono, poi, con riferimento all'ultimo periodo dell'art. 14, comma 24-bis del decreto-legge, laddove è fatto obbligo alla Regione — nelle ipotesi di nuove assunzioni — di attingere prioritariamente a personale a tempo determinato. La pervasività del vincolo è resa tanto più evidente dall'obbligo di motivazione che il medesimo comma impone in capo alla Regione nel caso in cui quest'ultima intenda assumere personale diverso da quello indicato dal legislatore statale (cioè dal personale a tempo determinato). In argomento si richiama la sentenza n. 95/2008, relativa ad una fattispecie analoga a quella di cui si discute, con la quale codesta ecc.ma Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 560, legge n. 296 del 2006. Tale disposizione imponeva alle regioni che intendessero procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato, l'obbligo di riservare una quota di posti a favore di chi avesse già intrattenuto (con l'amministrazione banditrice del concorso) rapporti di collaborazione coordinata e continuativa. La Corte, più in particolare, ha basato la citata pronuncia sull'assunto che «la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle regioni». Lo Stato, pertanto, non ha titolo per intervenire su tali ambiti materiali.

Conclusivamente, le norme che hanno introdotto le tante limitazioni di cui si è detto, gravando su una materia di esclusiva competenza — sia legislativa che amministrativa — della Regione ricorrente ai sensi dei menzionati articoli 2, comma 1, lett. a) e 4, comma 1, dello Statuto, esorbitano dalla competenza legislativa statale e devono, pertanto, essere dichiarate costituzionalmente illegittime.

In subordine, qualora, errando, dovesse ritenersi che un intervento del legislatore statale in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» sia ammissibile se volto alla fissazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, non può che ugualmente rilevarsi l'illegittimità costituzionale, sotto i seguenti ulteriori profili.

A) *Sulla natura dei vincoli apposti dal legislatore statale all'autonomia finanziaria di spesa della Regione Valle d'Aosta. Violazione ad opera dell'art. 9, comma 2-bis, e del combinato disposto di cui agli articoli 9, comma 28, e 14, comma 24-bis del decreto-legge n. 78/2010 dell'art. 3, comma 1, lett. f) dello Statuto della Valle (legge cost. n. 4/1948), nonché degli articoli 117, comma 3, 119, comma 2, Cost., resi applicabili ex art. 10, legge cost. n. 3/2001.*

Le norme impugnate sono affette da illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 3, comma 1, lett. f) dello Statuto (legge cost. n. 4/1948), nonché degli articoli 117, comma 3, 119, comma 2, Cost., resi applicabili ex art. 10, legge cost. n. 3/2001.

È noto infatti che il coordinamento della finanza pubblica rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 117, comma 3, Cost. Pertanto, trattandosi di materia di competenza concorrente, la legislazione statale deve arrestarsi alla individuazione dei principi generali.

Le previsioni censurate, invece, lungi dall'introdurre principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica si risolvono nella imposizione di misure analitiche e di dettaglio che non lasciano alcun margine di intervento al legislatore regionale in materia e che ledono, quindi, i parametri normativi più sopra indicati (in tal senso Corte cost., sent. nn. 417/2005; n. 376 del 2003; n. 390 del 2004).

Ed infatti, in base alle norme oggetto di sindacato, la Regione valdostana non potrà assumere alcuna determinazione con riguardo al trattamento accessorio del personale; né potrà destinare, a partire dal 2011, alla spesa per il personale non di ruolo, una somma superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009, per le medesime finalità.

Il che significa che non residua in capo alla ricorrente alcun margine di apprezzamento in ordine alla scelta di strumenti idonei a perseguire l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica, né circa la fissazione del *quantum* delle riduzioni necessarie al contenimento stesso.

Per non considerare, poi, la irragionevolezza intrinseca del limite del 50 per cento, che è stato indifferentemente stabilito per tutte le regioni senza tenere nella dovuta considerazione il diverso grado di efficienza di ciascun Ente territoriale relativamente alla gestione del personale ed alla allocazione delle relative risorse.

Né la indebita ingerenza nelle attribuzioni statutarie e costituzionali della Regione può ritenersi esclusa dalla previsione della deroga introdotta dall'art. 14, comma 24-bis, del decreto-legge.



Tale disposizione, infatti, riconnette la possibilità di superare il predetto limite di spesa del 50 per cento a due circoscritte ipotesi: che si tratti di una proroga di contratti già in essere e che la stessa concerna soltanto rapporti di lavoro a tempo determinato.

La Valle, dunque, non potrà, per un importo eccedente il 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per le medesime finalità, né rinnovare contratti di tipo diverso da quelli a tempo determinato, tantomeno procedere all'assunzione di nuovo personale.

Si tratta, quindi, come è evidente, di una deroga surrettizia ed asfittica, che non lascia al legislatore regionale alcun margine di discrezionalità. Alla luce di quanto rilevato, non vi è dubbio che le norme recate dall'articolo 9, comma 2-*bis*, e dal combinato disposto degli articoli 9, comma 28 e 14, comma 24-*bis*, del decreto-legge n. 78/2010, si traducono nella imposizione di misure di immediata e diretta applicazione. Tali misure non possono in alcun modo qualificarsi come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica atteso che, come in precedenza rilevato, pongono obiettivi precisi e permanenti di riequilibrio della spesa e prevedono in modo esaustivo gli strumenti e modalità per il perseguimento degli obiettivi stessi (sul punto Corte cost., sentt. nn. 289/2008, n. 120/2008; n. 412/2007, n. 169/2007, n. 88/2006).

Risulta, conseguentemente, che le norme impugnate eccedono la competenza legislativa spettante allo Stato ex art. 117, comma 3, Cost. e determinano una illegittima quanto intollerabile menomazione dell'autonomia finanziaria della Valle tutelata, come detto, dagli articoli 3, comma 1, lett. *f*) dello Statuto, nonché dal combinato disposto degli articoli 119, comma 2, Cost. e 10, legge cost. n. 3/2001.

A conferma di quanto sin qui argomentato, si richiama, inoltre, l'orientamento più volte espresso, e di recente ribadito, da codesta ecc.ma Corte circa la natura del rapporto intercorrente tra norma di principio e di dettaglio, secondo il quale «l'una è volta a descrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta la individuazione degli strumenti concreti per raggiungere quegli obiettivi» (Corte cost., sentt. 26/2010, 237/2009, 181/2006).

Ebbene, non v'è chi non veda come le misure introdotte dalle disposizioni statali in epigrafe indicate, non presentano alcuna delle caratteristiche delle norme di principio. Le stesse, quindi, esorbitano dalla competenza concorrente statale ex art. 117, comma 3, Cost. ingerendo indebitamente sull'autonomia finanziaria di spesa della Regione, in contrasto con la disciplina di rango costituzionale più volte invocata dalla ricorrente.

Inoltre, le disposizioni impugnate si mostrano illegittime anche in relazione alla limitazione che esse apportano all'autonomia finanziaria dei Comuni, situati nella Regione Valle d'Aosta. La competenza in tale materia, infatti, spetta alla Regione ricorrente ai sensi del citato comma 1, lett. *f*), dell'art. 3 dello Statuto speciale: competenza che, si ribadisce, codesta ecc.ma Corte ha più volte riconosciuto (si vedano, ad es., la sent. n. 47 del 2004 e la sent. n. 95/2007).

B) *Sulla natura dei vincoli apposti dal legislatore statale all'autonomia finanziaria di entrata della Regione Valle d'Aosta. Violazione ad opera del combinato disposto di cui agli articoli 9, comma 28, e 14, comma 24-bis del decreto-legge n. 78/2010, dell'art. 3, comma 1, lett. f) e art. 12 dello Statuto della Valle (legge cost. n. 4/1948), nonché degli articoli, 119, comma 2, Cost. e 10, legge cost. n. 3/2001.*

L'art. 14, comma 24-*bis*, determina, poi, la lesione dell'autonomia finanziaria di entrata della Valle d'Aosta, costituzionalmente tutelata dagli articoli 3, comma 1, lett. *f*) e 12 dello Statuto (legge cost. n. 4/1948), nonché dall'art. 119 Cost. e art. 10, legge cost. n. 3/2010.

Ed infatti, la disposizione impugnata, in contrasto con i parametri normativi ora menzionati, dispone che i contratti a tempo determinato prorogati dalla Regione in virtù della deroga di cui al medesimo articolo, gravino solo «sulle risorse finanziarie aggiuntive appositamente reperite» dalla Valle «attraverso apposite misure di riduzione e razionalizzazione della spesa certificate dagli organi di controllo interno».

Il legislatore statale, in estrema sintesi, ben al di là della sua competenza in materia di fissazione di norme di principio nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica ex art. 117, comma 3, Cost., ha seccamente imposto alla Regione valdostana l'istituzione di risorse aggiuntive, ne ha fissato le modalità di reperimento, nonché individuato la relativa destinazione — così violando qualsivoglia garanzia afferente all'autonomia finanziaria di entrata della ricorrente.

Pertanto, che la norma impugnata non sia configurabile alla stregua di un principio è circostanza chiaramente confermata dallo stesso tenore letterale della disposizione, nel punto in cui il comma 24-*bis* fa riferimento a «risorse appositamente reperite», «apposite misure di riduzione e razionalizzazione», «certificazione ad opera degli organi di controllo interni».

Da ciò consegue, pertanto, anche sotto questo ulteriore profilo, la illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 24-*bis*, per violazione dei parametri più sopra indicati.



III. 2) *Relativamente al Servizio Sanitario Nazionale.*

Per espressa previsione normativa, l'art. 9, comma 28, del decreto-legge di cui si discute si applica, altresì, agli enti del Servizio sanitario nazionale (Snn), ai quali è parimenti imposto di non superare il 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per il personale non di ruolo.

La norma censurata risulta, a ben vedere, invasiva dell'autonomia legislativa e finanziaria regionale sotto una pluralità di profili. Valgano in proposito tutti i rilievi già formulati nel presente ricorso (relativamente alla incostituzionalità delle norme che si riferiscono agli enti del Ssn), ai quali, per brevità, sia consentito rinviare.

III. 3) *Violazione degli artt. 117, commi 3 e 4, e 119, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, nonché degli artt. 2, comma 1, lettere a) e b), 3, comma 1, lett. f), e 4 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge cost. n. 4 del 1948) e delle relative norme di attuazione, da parte dell'art. 9, comma 4, del d.l. n. 78 del 2010 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.*

L'art. 9, comma 4, del d.l. n. 78/2010, così come modificato dalla legge di conversione n. 122/2010, prevede che i rinnovi contrattuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni, così come i miglioramenti economici del rimanente personale in regime di diritto pubblico, relativi al biennio 2008-2009 non possono, in ogni caso, determinare aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento. Restano esclusi dall'applicazione di tale previsione il comparto sicurezza-difesa ed i Vigili del fuoco.

Il divieto di introdurre i citati aumenti retributivi si applica anche ai contratti ed accordi stipulati prima della data di entrata in vigore del decreto n.78/2010, determinando l'inefficacia delle clausole difformi contenute nei predetti contratti ed accordi a decorrere dalla mensilità successiva alla data di entrata in vigore dello stesso decreto, con conseguente adeguamento dei trattamenti retributivi.

Ciò premesso, ove si ritenesse che la disciplina dettata dal citato art. 9, comma 4, — la quale si riferisce, in modo del tutto generico, alle «pubbliche amministrazioni» senza contenere alcun espresso riferimento alle Regione ad autonomia speciale — vada applicata anche alla Valle d'Aosta, valgano le seguenti considerazioni.

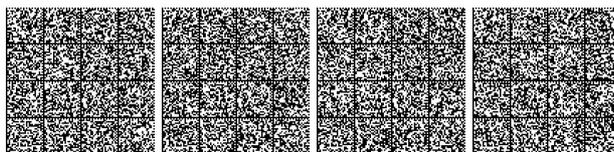
La disposizione impugnata stabilisce una misura di contenimento della spesa per il personale delle pubbliche amministrazioni che, ove ritenuta vincolante anche per la Regione Valle d'Aosta ed agli altri enti del comparto unico valdostano, determina un'indebita compressione dell'autonomia legislativa, organizzativa e finanziaria della Regione, in violazione dello Statuto speciale e delle norme costituzionali applicabili alla Regione in virtù dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001.

Deve anzitutto considerarsi che il divieto di determinare aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento — divieto riferito ai rinnovi contrattuali del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni per il biennio 2008-2009 ed ai miglioramenti economici del rimanente personale in regime di diritto pubblico nel medesimo biennio — si riferisce ad una singola e puntuale voce di spesa della Regione e non può quindi qualificarsi come un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica spettante alla competenza statale ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. La definizione di un limite massimo, calcolato in termini percentuali, applicabile ai rinnovi contrattuali del personale non esprime, infatti, un mero indirizzo rivolto al legislatore regionale, né un obiettivo che quest'ultimo possa perseguire con autonome decisioni, ma incide direttamente su una specifica e puntuale voce della spesa regionale, privando la Regione della possibilità di decidere autonomamente su quali voci e con quali modalità realizzare l'obiettivo del contenimento della spesa.

La norma censurata, dunque, nel fissare un vincolo puntuale ad una singola voce di spesa regionale, lede l'autonomia finanziaria della Regione e si pone in insanabile contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost. e con l'art. 119 Cost. che garantiscono, ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, anche la sfera di autonomia finanziaria della Regione Valle d'Aosta.

A tale proposito, deve osservarsi che codesta ecc.ma Corte ha in più occasioni ribadito che non possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica tutte quelle norme statali che intervengono a fissare vincoli puntuali a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali (*ex plurimis*, sent. n. 417 del 2005). La legge dello Stato può legittimamente fissare soltanto un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentt. nn. 88 del 2006, 36 del 2004).

La disposizione censurata, invece, nell'impedire che in sede di rinnovi contrattuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni relativi al biennio 2008-2009 possano prevedersi aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento, non stabilisce un limite complessivo alla spesa per il personale, ma vincola la Regione nell'allocazione delle risorse fra i diversi possibili ambiti della suddetta spesa, imponendo un «livellamento» degli aumenti retributivi per il personale regionale e degli altri enti del comparto unico valdostano.



Né può sostenersi che la previsione di un «tetto» massimo alla previsione di aumenti retributivi, lasciando alla Regione la possibilità di differenziare e graduare gli aumenti retributivi del personale purché inferiori a tale soglia, possa perciò stesso qualificarsi come un principio di coordinamento della finanza pubblica. La giurisprudenza di codesta Corte ha infatti chiarito, come in precedenza ricordato, che la previsione di limiti specifici all'entità di una singola voce di spesa della Regione, come pure l'imposizione degli strumenti concreti da utilizzare al fine del perseguimento del contenimento della spesa pubblica, si risolvono nella indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. alle autonomie regionali e degli enti locali (Corte cost., sent. n. 449 del 2005). La norma statale impugnata, impedendo alla Regione non solo di compiere una scelta tra i diversi possibili strumenti volti al perseguimento del contenimento della spesa per il personale, ma anche di selezionare le modalità attraverso le quali distribuire i possibili aumenti retributivi tra le diverse strutture organizzative e le diverse figure professionali — dovendo comunque per tutte allinearsi al di sotto del limite percentuale fissato dal legislatore statale — si muove, pertanto, in direzione opposta rispetto a quanto più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale.

Da tale prospettiva, non assume alcun rilievo che la previsione contenuta nell'art. 9, comma 4, del d.l. n. 78/2010 sia temporalmente limitata al biennio 2008/2009. La determinazione temporale della misura di contenimento della spesa per il personale non può infatti giustificare l'indebita sostituzione del legislatore statale a quello regionale in una scelta che concerne la sfera organizzativa della Regione e degli altri enti del comparto unico valdostano per il profilo relativo alle risorse umane in essa coinvolte ed al loro trattamento economico.

Ad avvalorare le considerazioni fin qui svolte concorre, peraltro, anche l'ulteriore disciplina dettata dall'art. 9, comma 4, del d.l. n. 78/2010, laddove si prevede che il divieto di aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento si applica anche ai contratti ed accordi stipulati prima della data di entrata in vigore del decreto-legge, cosicché «le clausole difformi contenute nei predetti contratti ed accordi sono inefficaci a decorrere dalla mensilità successiva alla data di entrata in vigore» dello stesso decreto. La norma statale impugnata produce dunque un puntuale effetto abrogativo sulle clausole contrattuali che abbiano disposto aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento, con ciò palesando la natura dettagliata ed autoapplicativa della previsione in esame, in violazione del riparto di competenze costituzionalmente garantito che impone al legislatore statale di arrestarsi alla fissazione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, suscettibili di ulteriori sviluppi normativi da parte del legislatore regionale.

La disciplina introdotta dall'art. 9, comma 4, del decreto-legge n. 78/2010 determina, altresì, una violazione dell'art. 2, comma 1, lett. a) dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, che riserva alla potestà legislativa regionale primaria la disciplina in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale».

La norma impugnata, che vieta la determinazione di aumenti contributivi superiori al 3,2 per cento in sede di rinnovi contrattuali del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni, incide infatti in maniera diretta e puntuale sullo «stato economico» di tale personale. Pertanto, la norma statale impugnata, proponendosi di regolare un aspetto che, ex art. 2, comma 1, lett. a), dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, risulta attribuito alla piena competenza legislativa regionale, deve ritenersi costituzionalmente illegittima anche in relazione a tale parametro costituzionale.

Analogamente, deve ritenersi che l'art. 9, comma 4, del d.l. n. 78/2010, laddove ritenuto applicabile anche agli altri enti del comparto unico valdostano, sia lesivo della competenza legislativa primaria attribuita alla Regione Valle d'Aosta dall'art. 2, lett. b), dello Statuto speciale in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni». A tale riguardo deve sottolinearsi che, ai sensi dell'art. 47 della legge regionale 23 luglio 2010, n. 22 (recante «Nuova disciplina dell'organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti del comparto unico della Valle d'Aosta. Abrogazione della legge regionale 23 ottobre 1995, n. 45, e di altre leggi in materia di personale»), costituiscono un unico comparto di contrattazione (oltre alle strutture della Regione) tutti gli enti contemplati nell'art. 1 della medesima legge e cioè gli enti pubblici non economici dipendenti dalla Regione, gli enti locali e le loro forme associative. La previsione contenuta nella norma statale impugnata, qualora ritenuta applicabile a tutti gli enti del comparto unico valdostano, appare pertanto lesiva anche della competenza legislativa primaria attribuita dallo Statuto alla Regione Valle d'Aosta in materia di ordinamento degli enti locali: tale competenza implica infatti che spetta alla Regione dettare la disciplina riguardante l'organizzazione amministrativa di tali enti, non esclusi gli aspetti concernenti lo stato economico del personale dipendente.

Inoltre, l'art. 9, comma 4, del d.l. n. 78/2010 deve considerarsi costituzionalmente illegittimo anche in riferimento al parametro di legittimità rappresentato dall'art. 3, comma 1, lett. f) dello Statuto speciale, che attribuisce alla Regione la potestà di introdurre norme legislative di integrazione ed attuazione, nell'ambito dei principi individuati con legge dello Stato, in materia di «finanze regionali e comunali». Alla stregua di tale norma statutaria, il legislatore statale non può vincolare la spesa per il personale delle amministrazioni locali valdostane attraverso una disciplina di dettaglio ed auto-applicativa, come fa invece la disposizione censurata, ma deve limitarsi alla fissazione di una disciplina di



principio. Sussiste, dunque, un ulteriore e distinto profilo di illegittimità della norma impugnata, dal momento che essa pretende di porre un vincolo diretto e puntuale anche ad una voce di spesa riguardante gli enti locali della Regione Valle d'Aosta, in violazione dell'art. 3, comma 1, lett. f), dello Statuto speciale.

Infine, l'art. 9, comma 4, del d.l. n. 78/2010 deve considerarsi costituzionalmente illegittimo anche in riferimento al parametro costituito dall'art. 4 dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, che attribuisce alla Regione le funzioni amministrative sulle materie nelle quali la stessa Regione è titolare di potestà legislativa. Tale disposizione statutaria implicitamente tutela l'autonomia regionale in materia di attività — e relative determinazioni di spesa — che hanno ad oggetto il personale necessario sia a svolgere dette funzioni, sia ad assicurare il buon andamento ed il funzionamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione stessa. Da questo punto di vista, il limite imposto dalla disposizione statale censurata agli aumenti retributivi disposti dai rinnovi contrattuali del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni, qualora applicabile anche alla Regione Valle d'Aosta, comporterebbe una illegittima menomazione anche delle competenze amministrative regionali, dal momento che la determinazione dello stato economico del personale regionale e degli altri enti rientranti nel comparto unico valdostano incide su un aspetto determinante della contrattazione relativa alle risorse umane attraverso cui l'Ente regionale esercita le proprie funzioni amministrative.

Pertanto, l'art. 9, comma 4, del d.l. n. 78/2010, ponendosi in contrasto con l'art. 4 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, è da considerarsi anche sotto tale aspetto costituzionalmente illegittimo.

IV. Violazione ad opera dell'art. 14, comma 32, del decreto-legge n. 78 del 2010 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, degli articoli 2, comma 1, lett. b) e 3, comma 1, lett. f) dello Statuto speciale della Valle d'Aosta (legge cost. n. 4/1948), nonché del combinato disposto degli articoli 117, comma 2, lett. g) Cost. e 117, comma 4, Cost. e dell'art. 117, comma 6, Cost.

L'art. 14, comma 32, del decreto-legge impugnato così dispone: «Fermo quanto previsto dall'art. 3, commi 27, 28 e 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possono costituire società. Entro il 31 dicembre 2011 i comuni mettono in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero ne cedono le partecipazioni. La disposizione di cui al presente comma non si applica alle società, con partecipazione paritaria ovvero con partecipazione proporzionale al numero degli abitanti, costituite da più comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti; i comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società; entro il 31 dicembre 2011 i predetti comuni mettono in liquidazione le altre società già costituite. Con decreto del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e per le riforme per il federalismo, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono determinate le modalità attuative del presente comma nonché ulteriori ipotesi di esclusione dal relativo ambito di applicazione».

Riassumendo, il legislatore statale ha previsto:

a) il divieto per i comuni con meno di 30.000 abitanti di costituire società di qualunque tipo o parteciparvi e l'obbligo, per gli stessi, di mettere in liquidazione, entro il 31 dicembre 2011, tutte le società già costituite, ovvero cederne le partecipazioni;

b) il divieto per i comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti di detenere la partecipazione a più d'una società e l'obbligo, per gli stessi, di mettere in liquidazione, entro il 31 dicembre 2011, tutte le società già costituite;

c) la rimessione ad un decreto ministeriale (da emanarsi entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione) della individuazione delle modalità attuative della norma e di ipotesi di esclusione dell'applicazione della stessa.

Ciò premesso, anche tale previsione si mostra costituzionalmente illegittima poiché — oltre a violare il principio costituzionale di leale collaborazione, come in seguito si chiarirà — determina una indebita compressione dell'autonomia organizzativa della ricorrente sotto almeno due profili.

Anzitutto risulta violato l'art. 2, comma 1, lett. b) dello Statuto speciale della Valle (legge cost. n. 4/1948) che riconosce alla Regione, come noto, la potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli enti locali». E non vi è dubbio che l'intervento statale realizzato attraverso il citato comma 32, dell'art. 14, incida proprio su tale ambito materiale. In proposito sia sufficiente rilevare che i divieti ed obblighi, in precedenza riassunti, posti dalla norma impugnata in capo alle amministrazioni comunali valdostane, non solo condizionano del tutto le modalità organizzative dei servizi resi dagli enti locali, ma ne limitano fortemente l'iniziativa economica e la capacità di agire, ingerendo negativamente sul relativo assetto ordinamentale e organizzativo.

Ebbene, in proposito non può non rilevarsi come il legislatore statale non abbia titolo competenziale costituzionale per legiferare nella materia «ordinamento degli enti locali». L'esercizio del potere legislativo in tale settore, infatti,



è riservato alla Regione Valle d'Aosta in base all'art. 2, comma 1, lett. *b*) dello Statuto speciale — disposizione che risulta, pertanto, gravemente lesa dalla norma impugnata.

La illegittimità di quest'ultima rileva, peraltro, anche sotto l'ulteriore profilo della violazione del combinato-disposto dei commi secondo e quarto dell'art. 117 Cost.

Il comma secondo dell'art. 117, lett. *g*), infatti, attribuendo alla potestà legislativa statale soltanto la disciplina dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato», derubrica la materia dell'«ordinamento e organizzazione amministrativi degli enti sub statali». Tale materia, non essendo «espressamente riservata» alla competenza statale, ricade quindi nella potestà legislativa regionale, per effetto del comma quarto dello stesso articolo, ai sensi del quale «spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato». Le norme costituzionali appena citate, come noto, sono pacificamente invocabili come parametro di legittimità anche dalla Regione Valle d'Aosta, in forza dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Per tali ragioni, l'art. 14, comma 32, del decreto-legge n. 78/2010 è da ritenersi costituzionalmente illegittimo in quanto contrario all'art. 2, comma primo, lett. *b*) dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta e all'art. 117, commi 2 e 4, Cost.

A quanto precede deve, inoltre, essere aggiunto il riferimento all'art. 3, comma 1, lett. *f*) dello Statuto speciale, che appare parimenti violato.

Tale norma statutaria, infatti, riconosce, come noto, alla Regione la potestà di introdurre norme legislative di integrazione ed attuazione, nell'ambito dei principi individuati con legge dello Stato, in materia di «finanze comunali». Ed è chiaro che la finanza comunale venga in evidenza nel presente caso, atteso che si discute del potere dei comuni di operare scelte in materia societaria.

Ora, alla luce del combinato-disposto tra la disposizione statutaria citata e gli artt. 117, comma 3 e 119, comma 2, Cost., la competenza normativa della Valle in tale materia, in forza della clausola di cui all'art. 10, legge cost. n. 3/2001, è garantita nell'ambito dei principi di coordinamento stabiliti dallo Stato che deve, pertanto, limitarsi ad individuare tali principi.

Nel caso di specie, tuttavia, con l'art. 14, comma 32, il legislatore statale si è spinto, come è evidente, ben oltre la determinazione dei suddetti principi, invadendo la potestà normativa regionale in materia di «finanze comunali». Né varrebbe sostenere, facendo leva sull'orientamento espresso da codesta ecc.ma Corte in materia di società partecipate dalle amministrazioni pubbliche con la sentenza n. 326/2008 (che ha dichiarato non fondata la q.l.c. dell'art. 13 del decreto-legge n. 223/2006, c.d. Decreto Bersani), che la materia relativa alla capacità dei comuni di costituire, partecipare, dismettere società di qualsiasi tipo vada ricondotta anziché, correttamente, alla potestà legislativa regionale in materia di «ordinamento degli enti locali» e «finanze comunali», alle diverse materie «ordinamento civile» e «tutela della concorrenza», di spettanza esclusiva statale.

Ed invero, la fattispecie che ha formato oggetto della citata pronuncia n. 326/2008 si mostra sensibilmente diversa da quella in esame.

In quell'occasione, infatti, diversamente da quanto accade nel nostro caso, le disposizioni censurate, come chiarito dalla stessa Corte costituzionale, miravano «a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato e a tracciare il confine tra attività amministrativa e attività di persone giuridiche private» — così incidendo sulla materia «ordinamento civile».

Le stesse disposizioni, poi, avevano il dichiarato scopo di tutelare la concorrenza.

L'art. 14, comma 32, del decreto-legge impugnato, invece, non solo non persegue alcuna finalità anti-distorsiva del mercato concorrenziale, ma mira, in ultima analisi, a regolare lo svolgimento dell'azione amministrativa dei comuni, incidendo direttamente sull'iniziativa economica e la capacità di agire degli enti locali e sull'assetto ordinamentale e organizzativo dei medesimi.

È evidente, pertanto, che i vincoli posti dal comma 32 alla Regione ricorrente eccedono la competenza legislativa statale e ledono gli articoli 2, comma 1, lett. *b*) e 3, comma 1, lett. *f*) dello Statuto speciale della Valle d'Aosta.

L'ultimo periodo dell'art. 14, comma 32, del decreto-legge n. 78/2010 rimette, come in precedenza rilevato, ad un decreto del Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e per le riforme per il federalismo — da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione —, la determinazione delle modalità attuative del citato comma nonché la individuazione di ipotesi di esclusione dal relativo ambito di applicazione.

Anche tale previsione si mostra palesamente illegittima per più di una ragione.

Anzitutto per violazione del combinato disposto degli articoli 117, comma 6, Cost. e 10, legge cost. n. 3/2001 i quali fondano la potestà regolamentare della Valle d'Aosta in tutte le materie che non siano di competenza esclusiva dello Stato.



Ora, atteso che la norma impugnata incide, come in precedenza rilevato, sulla materia «ordinamento degli enti locali» e «finanze comunali» di competenza regionale, è evidente che il legislatore centrale risulta sprovvisto del titolo costituzionale su cui basare, in tali ambiti, la propria potestà regolamentare.

Da ciò consegue, all'evidenza, la illegittimità del citato art. 14, comma 32, poiché la norma da esso recata — rimettendo al Governo la determinazione delle modalità attuative della disposizione nonché la individuazione di ipotesi di esclusione dal relativo ambito di applicazione — attribuisce allo Stato il potere di incidere con regolamento su materie che esulano dalla propria competenza esclusiva e che rientrano, di converso, nella sfera di attribuzioni della Regione ricorrente.

Ulteriore profilo di incostituzionalità della disposizione censurata va ravvisato, poi, con riferimento agli articoli 5 e 120 Cost., nella misura in cui non contempla alcun meccanismo di leale collaborazione tra Stato e Regioni nell'adozione dei decreti attuativi della previsione di divieto.

Ora, anche nell'ipotesi, più sopra criticata, che la disciplina recata dall'art. 14, comma 32, fosse ritenuta conforme a Costituzione in quanto ascrivibile alla competenza esclusiva dello Stato nelle materie dell'ordinamento civile e della tutela della concorrenza, è pur vero che la competenza riconosciuta al Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, ed ai Ministri dell'economia e delle finanze e per le riforme per il federalismo, incide su ambiti materiali riferibili anche a settori di competenza regionale, rendendosi quindi necessari — ai fini dell'attuazione della norma — meccanismi di reciproco coinvolgimento e di coordinamento dei livelli di governo statale e regionale (in tal senso, tra le altre, Corte cost., sent. n. 213/2006).

Nessuno di tali meccanismi, tuttavia, è stato previsto dalla disposizione oggetto di sindacato. Essa, infatti, consente al Governo di fissare le modalità attraverso cui i comuni valdostani dovranno mettere in liquidazione le società già costituite ovvero cederne le partecipazioni, nonché di individuare le fattispecie da escludere dall'ambito di applicazione della norma, a prescindere dalla consultazione della Regione nell'ambito delle Conferenze (Unificata e Stato-Regioni), ovvero dal raggiungimento di qualsivoglia accordo con la stessa.

Il che determina, a ben vedere, una illegittima compressione del principio costituzionale di leale collaborazione, che secondo la nota giurisprudenza di questa ecc.ma Corte «deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni» (*cfr.*, tra le altre, Corte cost., sent. n. 31/2006; Sulla leale collaborazione, quale principio che «si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale», *cfr.*, *ex plurimis*, sent. n. 213/2006; 240/2007).

Alla luce di quanto detto non può non dubitarsi, pertanto, della conformità a Costituzione, sotto il profilo appena esplicitato, dell'art. 14, comma 32, del decreto-legge n. 78/2010.

Ad ulteriore sostegno di tale assunto sia consentito, infine, richiamare la sentenza n. 76/2009 resa da codesta ecc.ma Corte in materia di turismo. Con tale pronuncia è stato affermato che ove lo Stato intenda, pur in materie di competenza residuale delle regioni, predisporre una disciplina uniforme di procedure acceleratorie e di semplificazione dirette alla realizzazione di economie di scala e al contenimento dei costi di gestione delle imprese, deve necessariamente provvedervi mediante lo strumento incisivo di leale collaborazione con le regioni rappresentato dall'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, trattandosi di discipline che incidono in maniera significativa sulle competenze regionali.

Per tutti motivi che precedono, si chiede, pertanto, a codesta ecc.ma Corte di volere annullare la norma desumibile dal più volte richiamato art. 14, comma 32, del decreto-legge n. 78/2010, convertito con modificazioni, dalla legge n. 122/2010.

V) *Violazione ad opera dell'art. 49, comma 4-ter, del d.l. n. 78 del 2010 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, dell'art. 117 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, nonché degli artt. 2, comma 1, lettere g), p) e q), e 3, comma 1, lett. a), dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge cost. n. 4 del 1948) e delle relative norme di attuazione, nonché, in subordine, del principio costituzionale di leale collaborazione.*

L'art. 49, comma 4-ter, del d.l. n. 78/2010, dispone che il comma 4-bis del medesimo art. 49 «attiene alla tutela della concorrenza ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lettera m) del medesimo comma». Tale previsione, nel definire l'ambito materiale cui deve ascriversi la disciplina sulla «Segnalazione certificata di inizio attività» (SCIA) dettata dall'art. 49, comma 4-bis del d.l. n. 78/2010, riconduce tale disciplina alla legislazione esclusiva dello Stato e dunque individua nella legge statale la sola fonte competente ad intervenire in tema di SCIA. Inoltre, l'art. 49, comma 4-ter, nel prevedere che «le espressioni “segnalazione certificata di inizio attività” e “Scia” sostituiscono, rispettivamente, quelle di “dichiarazione di inizio attività” e “Dia”», ovunque ricorrano, anche come parte di una espressione più ampia», stabilisce che «la disciplina di cui al comma 4-bis sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa



statale e regionale». Stando a tale ultima previsione, dunque, la nuova disciplina sulla SCIA si sostituisce a quella già esistente in tema di DIA, modificando non solo la previgente normativa statale ma anche quella regionale.

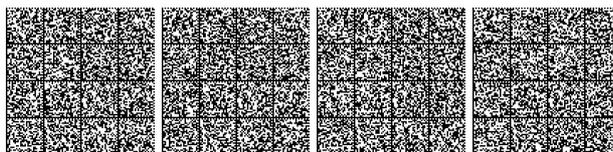
La disposizione statale censurata, qualora ritenuta applicabile anche alla Regione Valle d'Aosta, viola l'assetto costituzionale delle competenze regionali delineato nello Statuto speciale (adottato con legge cost. n. 4/1948) nonché nell'art. 117 Cost., per la parte in cui devono applicarsi anche alla Regione Valle d'Aosta le più ampie forme di autonomia ivi previste ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001.

Pur nella consapevolezza, maturata sulla base della giurisprudenza di questa ecc.ma Corte, che «l'autoqualificazione di una norma come inerente alla materia della concorrenza non ha carattere precettivo e vincolante» e che pertanto, «ancora prima di ogni valutazione sulla correttezza o meno della qualificazione stessa, una previsione di tal fatta è priva di contenuto lesivo» per la Regione ricorrente (*cf.*, *ex multis*, sentt. nn. 414 del 2004 e 1 del 2008), sembra opportuno svolgere alcune considerazioni proprio sull'autoqualificazione contenuta nella disciplina statale censurata.

Deve considerarsi, infatti, che l'art. 49, comma 4-*ter*, del d.l. n. 78/2010 effettua un'erronea individuazione dell'ambito materiale cui ascrivere la disciplina della Segnalazione certificata di inizio attività. Quest'ultima, infatti, non attiene alla «tutela della concorrenza», annoverata tra le voci di legislazione esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lett. *e*), Cost., e nemmeno costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui alla lett. *m*) dell'art. 117, comma 2, Cost.

Quanto al primo aspetto, deve osservarsi che la disciplina sulla Segnalazione certificata di inizio attività non mira a tutelare la concorrenza del mercato, bensì ad alleggerire gli oneri amministrativi ricadenti sul privato per l'avvio di talune attività di rilievo imprenditoriale, commerciale o artigianale, nell'ottica di agevolare l'esercizio di tali attività nonché di semplificare le funzioni amministrative di controllo ad esse relative. La *ratio* della disciplina non è quella di eliminare pratiche anticoncorrenziali o di rimuovere elementi distorsivi del mercato, e nemmeno quella di promuovere un ampliamento delle possibilità di accesso degli attori che vi operano. Essa, invece, si propone, da un lato, di ridurre il costo ed i tempi che gravano sui privati che intendano intraprendere un'attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, in tutti i casi in cui non siano coinvolti rilevanti interessi pubblici che giustifichino il permanere di atti amministrativi di natura autorizzativi o permissiva; dall'altro, di razionalizzare l'agire delle pubbliche amministrazioni, riducendo i costi organizzativi e finanziari connessi al rilascio degli atti amministrativi enunciati nell'art. 19, comma 1, della legge n. 241/1990, così come sostituito dall'art. 49, comma 4-*bis*, del d.l. n. 78/2010. Certo, non può escludersi che indirettamente la disciplina in tema di SCIA possa anche avere come effetto quello di ridurre una delle barriere che possono ostacolare, in fatto, l'ingresso del privato nell'esercizio di una nuova attività imprenditoriale o commerciale, nel senso di contribuire ad abbassare i costi legati all'avvio dell'impresa e dunque a facilitarne l'inserimento sul mercato offrendo beni o servizi a prezzi più competitivi, soprattutto nel settore delle esportazioni. Ma tale disciplina non si propone di eliminare una disparità di trattamento tra gli operatori economici o di rimuovere una barriera all'ingresso degli stessi operatori sul mercato, bensì di semplificarne gli oneri procedurali nei rapporti con le pubbliche amministrazioni. Pertanto è senz'altro da escludere che la disciplina sulla SCIA possa per ciò stesso ascrivarsi, anche solo in via prevalente, al titolo competenziale individuato dal legislatore statale nell'art. 117, comma 2, lett. *e*), e cioè alla tutela della concorrenza. A tale riguardo può altresì osservarsi che questa ecc.ma Corte, già nella sent. n. 14 del 2004, ha sottolineato come «dal punto di vista del diritto interno, la nozione di concorrenza non può non riflettere quella operante in ambito comunitario, che comprende interventi regolativi, la disciplina antitrust e misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza». Esulano dunque da tale «materia trasversale» gli interventi legislativi che incidono — come l'art. 49-*bis* del d.l. n. 78/2010 — sulla disciplina delle modalità attraverso le quali le pubbliche amministrazioni sono chiamate a controllare l'attività dei privati in campo economico per la salvaguardia degli interessi pubblici di volta in volta coinvolti.

Nemmeno può condividersi l'autoqualificazione contenuta nell'art. 49, comma 4-*bis*, del d.l. n. 78/2010, che definisce la disciplina sulla segnalazione certificata di inizio attività come «livello essenziale delle prestazioni», riconducibile alla competenza trasversale annoverata nell'art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost., tra le voci di legislazione esclusiva dello Stato. Come più volte osservato da questa ecc.ma Corte, infatti, la determinazione dei livelli essenziali non costituisce una «materia» in senso stretto, ma una «competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti» (sent. n. 282 del 2002). Tale competenza presuppone dunque l'individuazione di prestazioni garantite come contenuto essenziale di diritti e non può essere invocata in relazione a norme statali volte ad altri fini, quali, ad esempio, «l'individuazione del fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali o la regolamentazione dell'assetto organizzativo e gestorio di enti preposti all'erogazione delle prestazioni» (*ex plurimis*, sentt. nn. 371/2008 e 207/2010). Appare di immediata evidenza come la disciplina introdotta dall'art. 49-*bis* del d.l. n. 78/2010 non abbia nulla a che vedere con la determinazione dei livelli essenziali di prestazioni, non configurando né prestazioni che costituiscano contenuto



essenziale di diritti e nemmeno livelli essenziali riferiti a tali prestazioni. Del tutto erronea deve pertanto considerarsi l'autoqualificazione contenuta, per questo secondo profilo, nel censurato art. 49, comma 4-ter, del d.l. n. 78/2010.

Alle considerazioni fin qui svolte deve aggiungersi che la disciplina introdotta dall'art. 49, comma 4-bis, non può ricondursi ad un'unica materia o voce contenuta negli elenchi del novellato art. 117 Cost., ma coinvolge una pluralità di materie, in relazione al settore sul quale incidono i relativi procedimenti amministrativi ed in considerazione dei diversi interessi che possono risultarne coinvolti. Deve tuttavia ritenersi che la disciplina della SCIA sia ascrivibile, in modo prevalente, all'ambito dell'industria, del commercio e dell'artigianato, cioè a materie spettanti alla competenza residuale delle regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. e dunque anche alla competenza legislativa della Regione Valle d'Aosta in virtù della clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3/2001. Inoltre, la disciplina sulla segnalazione certificata di inizio attività coinvolge ambiti materiali che ricadono nella competenza legislativa primaria attribuita alla Regione Valle d'Aosta dall'art. 2, comma 1, lettere p) e q) dello Statuto speciale, e che consistono, rispettivamente, nelle materie «artigianato» ed «industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio», nonché nella competenza della Regione ad emanare norme legislative di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica nella materia «industria e commercio», ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a), del medesimo Statuto.

Qualora si ritenesse, poi, che la disciplina recata dalla norma impugnata si estenda, altresì, ad aspetti riconducibili alla pianificazione territoriale, essa finirebbe per incidere anche in materia «urbanistica, piani regolatori per zone di particolare importanza turistica», di competenza legislativa primaria della Valle ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. g) dello Statuto speciale.

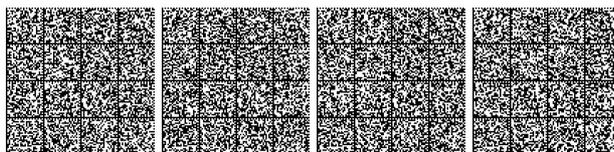
La disciplina dei profili procedurali connessi alle richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale non può dunque ascriversi, nella sua totalità, ad una competenza esclusiva dello Stato, dal momento che essa insiste in modo prevalente su ambiti di legislazione regionale, di natura esclusiva o concorrente.

Ciò premesso, la previsione contenuta nella seconda parte dell'art. 49, comma 4-ter, del d.l. n. 78/2010, in base alla quale «le espressioni “segnalazione certificata di inizio attività” e “Scia” sostituiscono, rispettivamente, quelle di “dichiarazione di inizio attività” e “Dia”, ovunque ricorrano, anche come parte di una espressione più ampia, e la disciplina di cui al comma 4-bis sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale», deve ritenersi lesiva delle competenze legislative attribuite dalle succitate norme costituzionali alla Regione Valle d'Aosta.

La norma impugnata, infatti, stabilisce l'abrogazione immediata, diretta ed indiscriminata di ogni normativa di settore adottata dalla Regione Valle d'Aosta nella quale sia stata prevista la Denuncia di inizio attività (DIA), indipendentemente dall'ambito materiale coinvolto, disponendo la contestuale sostituzione di tale normativa con quella dettata dal legislatore statale in tema di SCIA. La norma statale censurata si pone così in contrasto insanabile con le garanzie costituzionali concernenti il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni ed in particolare con l'autonomia legislativa della Regione ricorrente. Anzi, può affermarsi che la previsione del legislatore statale sembra disconoscere le più elementari regole che presiedono al riparto delle competenze legislative accolto nel nostro ordinamento costituzionale, e segnatamente quella che impedisce di risolvere i rapporti tra le fonti statali e quelle regionali in termini di mera gerarchia, riconoscendo al legislatore statale la possibilità di abrogare la disciplina regionale senza alcuna considerazione delle sfere di competenza coinvolte. Tale illegittima deviazione dal modello costituzionale, censurabile già in base all'originaria formulazione dell'art. 117 Cost., si pone in palese contrasto con l'assetto delle competenze legislative attribuite alla Regione Valle d'Aosta dal nuovo art. 117 Cost., ai sensi dell'art. 10, della legge cost. n. 3/2001, nonché dallo Statuto speciale.

Peraltro può osservarsi che, anche laddove il legislatore statale intendesse disciplinare e regolare l'esercizio delle funzioni amministrative che attengono alla conformazione dell'attività dei privati in ambito imprenditoriale, commerciale o artigianale, al fine di assicurare esigenze di uniformità, non potrebbe comunque disporre legittimamente l'abrogazione delle vigenti discipline settoriali della Regione Valle d'Aosta, procedendo alla sostituzione di esse con la nuova disciplina statale, ma semmai prevedere un obbligo di adeguamento da parte della Regione, che sarebbe chiamata ad intervenire comunque con fonti regionali, attraverso un rinnovato esercizio della potestà legislativa ad essa attribuita negli ambiti materiali coinvolti. In tale ultima ipotesi, peraltro, stante la significativa incidenza della disciplina statale su ambiti materiali spettanti alla competenza esclusiva o concorrente regionale, dovrebbe essere assicurato il coinvolgimento della Regione stessa nella decisione del legislatore statale, attraverso meccanismi di raccordo o concertazione reputati idonei al sostanziale rispetto del principio di leale collaborazione.

Alla luce delle considerazioni svolte, si chiede a questa ecc.ma Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 4-ter, del d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010, per violazione dell'art. 2, comma 1, lettere g), p), q), e 3, comma 1, lett. a), della legge cost. n. 4/1948 e delle relative norme di attuazione, nonché del combinato disposto dell'art. 117, comma 4, Cost. e dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001.



In via subordinata, ove si ritenesse che la disciplina statale censurata sia riconducibile alla competenza trasversale dello Stato in materia di «concorrenza» e di «livelli essenziali delle prestazioni», la stessa risulterebbe ugualmente incostituzionale per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost.

Tale disciplina, infatti, incide in maniera significativa sulle competenze regionali, con la conseguenza che lo Stato avrebbe dovuto — diversamente da quanto fatto nel caso di specie — prevedere meccanismi di reciproco coinvolgimento e di coordinamento del livello di governo statale e regionale, come in più occasioni affermato dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte (*cf.*, tra le altre, Corte cost., sentt. nn. 213/2006; 240/2007; 78/2010).

V.1) Violazione ad opera dell'art. 49, commi 4-quater e 4-quinquies, del d.l. n. 78 del 2010 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, dell'art. 117 Cost., commi 4 e 6, in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, nonché degli artt. 2, comma 1, lettere g), p) e q), e 3, comma 1, lett. a), dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge cost. n. 4 del 1948) e delle relative norme di attuazione, nonché, in subordine, del principio di leale collaborazione.

L'art. 49 del d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010, introduce, ai commi 4-*quater* e 4-*quinquies*, una disciplina volta alla semplificazione e riduzione degli adempimenti amministrativi gravanti sulle piccole e medie imprese, al fine di promuovere lo sviluppo del sistema produttivo e la competitività delle imprese. L'art. 49, comma 4-*quater*, del d.l. n. 78/2010, dispone, a tale riguardo, il ricorso allo strumento della delegificazione. Si autorizza infatti il Governo ad adottare uno o più regolamenti ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione, per la semplificazione normativa e dello sviluppo economico, sentiti i Ministri interessati e le associazioni imprenditoriali, «volti a semplificare e ridurre gli adempimenti amministrativi gravanti sulle piccole e medie imprese». Il medesimo comma individua i principi e criteri direttivi, nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 20, 20-*bis* e 20-*ter* della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, che devono essere seguiti nell'adozione dei relativi regolamenti. Tali principi e criteri direttivi consistono, tra l'altro, nella proporzionalità degli adempimenti amministrativi in relazione alla dimensione dell'impresa e al settore di attività, nonché alle esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti (lett. *a*), nella eliminazione di autorizzazioni, licenze, permessi, ovvero di dichiarazioni, attestazioni, certificazioni, comunque denominati, nonché degli adempimenti amministrativi e delle procedure non necessarie rispetto alla tutela degli interessi pubblici in relazione alla dimensione dell'impresa ovvero alle attività esercitate (lett. *b*), nella estensione dell'utilizzo dell'autocertificazione, delle attestazioni e delle asseverazioni dei tecnici abilitati nonché delle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese (lett. *c*), nella informatizzazione degli adempimenti e delle procedure amministrative, secondo la disciplina dettata dal Codice dell'amministrazione digitale (lett. *d*), nella soppressione delle autorizzazioni e dei controlli per le imprese in possesso di certificazione ISO o equivalente, per le attività oggetto di tale certificazione (lett. *e*), e nel coordinamento delle attività di controllo al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni, assicurando la proporzionalità degli stessi in relazione alla tutela degli interessi pubblici coinvolti (lett. *f*).

L'art. 49, comma 4-*quinquies*, prevede poi che i regolamenti di cui al succitato comma 4-*quater* sono emanati entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 78/2010 ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla data della loro pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*. Con effetto dalla data di entrata in vigore dei predetti regolamenti sono abrogate le norme, anche di legge, regolatrici dei relativi procedimenti. Si precisa infine che tali interventi confluiscono nel processo di riassetto di cui all'art. 20 della legge n. 59 del 1997.

La disciplina contenuta nell'art. 49, commi 4-*quater* e 4-*quinquies*, laddove ritenuta applicabile alla Regione Valle d'Aosta, deve ritenersi costituzionalmente illegittima, per violazione di una pluralità di parametri costituzionali che assistono l'autonomia legislativa e regolamentare della Regione.

Anzitutto deve osservarsi che i commi 4-*quater* e 4-*quinquies*, nel disciplinare la semplificazione e la riduzione degli adempimenti amministrativi a carico delle piccole e medie imprese al fine di promuovere la loro competitività e lo sviluppo del sistema produttivo, incidono prevalentemente in ambiti materiali spettanti alla competenza esclusiva o concorrente della Regione Valle d'Aosta. In particolare, la disciplina censurata investe l'ambito delle attività industriali, commerciali e artigianali spettanti alla competenza residuale delle regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. e dunque anche alla competenza legislativa della Regione Valle d'Aosta in virtù della clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3/2001. Inoltre, non v'è dubbio che la disciplina delle attività amministrative relative all'attività delle piccole e medie imprese coinvolge le materie «artigianato» ed «industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio» attribuite alla competenza piena della Regione Valle d'Aosta dall'art. 2, comma 1, lettere *p*) e *q*) dello Statuto speciale, nonché la materia «industria e commercio», attribuita dall'art. 3, comma 1, lett. *a*) del medesimo statuto alla competenza della Regione di emanare norme legislative di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica.

Parimenti coinvolto sarebbe l'ambito materiale tutelato dall'art. 2, comma 1, lett. *g*) dello Statuto speciale, relativo a «urbanistica, piani regolatori per zone di particolare importanza turistica» — nell'ipotesi in cui si ritenesse che rientrano nell'ambito di applicazione delle norme impugnate anche aspetti relativi alla pianificazione territoriale.



Dunque, la disciplina introdotta dall'art. 49, commi 4-*quater* e 4-*quinqües*, non può certo ascriversi, nella sua totalità, ad una competenza esclusiva dello Stato, dal momento che essa insiste in modo prevalente su ambiti di legislazione regionale, di natura esclusiva o concorrente.

Se dunque si esclude che le previsioni contenute nei commi 4-*quater* e 4-*quinqües* rientrino in ambiti materiali spettanti alla competenza esclusiva dello Stato, ne consegue che il rinvio, contemplato nei medesimi commi, ad un regolamento governativo per la disciplina degli adempimenti amministrativi cui sono tenute le piccole e medie imprese si pone in immediato contrasto con l'art. 117, comma 6, Cost., in base al quale la potestà regolamentare spetta allo Stato soltanto nelle materie di legislazione esclusiva, fatta salva la possibilità di delega alle Regioni. L'art. 117, comma 6, attribuisce infatti alle regioni la potestà regolamentare in ogni altra materia.

Deve pertanto ritenersi che la previsione contenuta nell'art. 49, comma 4-*quinqües*, in base alla quale, con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di cui al comma 4-*quater*, «sono abrogate le norme, anche di legge, regolatrici dei relativi procedimenti», laddove ritenuta applicabile anche alla Regione Valle d'Aosta, determini una lesione delle competenze legislative e regolamentari attribuite alla medesima Regione. I regolamenti governativi di delegificazione, infatti, non posso intervenire in materie spettanti alla competenza esclusiva o concorrente della Regione Valle d'Aosta, tra le quali devono annoverarsi anche quelle concernenti, in generale, le attività produttive sopra richiamate. D'altra parte, l'effetto abrogativo connesso all'entrata in vigore dei regolamenti adottati dal Governo ai sensi dell'art. 49, commi 4-*quater* e 4-*quinqües*, genericamente riferito alle «norme, anche di legge, regolatrici dei relativi procedimenti», determina un'indebita intromissione della legge statale nell'ordinamento della Regione Valle d'Aosta, ponendosi ancora una volta in palese contrasto con il principio di competenza che regola i rapporti tra le fonti statali e le fonti regionali nel nostro ordinamento.

Conseguentemente, le norme censurate devono ritenersi costituzionalmente illegittime anzitutto per violazione dell'art. 117, commi 4 e 6, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3/201, nonché dell'art. 2, comma 1, lettere g), p), q), e 3, comma 1, lett. a), dello Statuto della Regione Valle d'Aosta.

In subordine, qualora si volesse rintracciare il fondamento dell'intervento legislativo statale censurato, concernente la semplificazione dei procedimenti amministrativi relativi alle piccole e medie imprese, nell'esigenza di soddisfare esigenze unitarie che devono, necessariamente essere sottoposte ad una regolazione uniforme, sebbene invasiva delle attribuzioni regionali, nondimeno l'art. 49, commi 4-*quater* e 4-*quinqües*, determinerebbero una violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., giacché le disposizioni censurate non prevedono alcun meccanismo di raccordo e di concertazione con il sistema delle autonomie territoriali, e segnatamente con la Regione Valle d'Aosta. In assenza di tali meccanismi di concertazione e raccordo, infatti, la previsione statale relativa al citato istituto della delegificazione, in grado di determinare l'abrogazione delle norme regolatrici della materia adottate dalla Regione Valle d'Aosta nell'esercizio delle proprie competenze normative, costituzionalmente garantite, nel settore dello sviluppo economico e competitività delle piccole e medie imprese, appare del tutto sproporzionata rispetto alla finalità perseguita per violazione del principio di leale collaborazione e dunque costituzionalmente illegittima.

P.Q.M.

Chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, limitatamente all'art. 5, comma 5, per violazione dell'art. 3, comma 1, lett. f), dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge cost. n. 4/1948), nonché degli articoli 117, comma 3, Cost. e 119, comma 2, Cost., in combinato disposto con l'art. 10, legge cost. n. 3/2001; all'art. 6, commi 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 19, e 20, primo periodo, per violazione degli artt. 2, comma 1, lett. a); 2, comma 1, lett. b); 3, comma 1, lett. f); 3, comma 1, lett. l) e 4 dello Statuto della Valle d'Aosta (legge cost. n. 4/1948), nonché dell'art. 10, legge cost. n. 3/2001 e per vizio di irragionevolezza; all'art. 9, comma 2-bis, nonché al combinato disposto degli articoli 9, comma 28, e 14, comma 24-bis, per violazione degli artt. 2, comma 1, lett. a), comma 1, lett. f), 3, comma 1, lett. l), 4, comma 1, e 12, dello Statuto della Valle d'Aosta (legge cost. n. 4/1948) e delle relative norme di attuazione, nonché dell'art. 10, legge cost. n. 3/2001 e degli articoli 117, commi 3 e 4, Cost., 119, comma 2, Cost., letti in combinato disposto con l'art. 10, legge cost. n. 3/2001; all'art. 9, comma 4, per violazione degli artt. 117, commi 3 e 4, e 119, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, nonché degli artt. 2, comma 1, lettere a) e b), 3, comma 1, lett. f), e 4 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge cost. n. 4 del 1948) e delle relative norme di attuazione; all'art. 14, comma 32, per violazione degli articoli 2, comma 1, lett. b) e 3, comma 1, lett. f) dello Statuto speciale della Valle d'Aosta (legge cost. n. 4/1948), nonché del combinato disposto degli articoli 117, comma 2, lett. g) Cost. e 117, comma 4 Cost. e dell'art. 117, comma 6, Cost.



in combinato disposto con l'art. 10, legge cost. n. 3/2001, nonché per violazione del principio costituzionale di leale collaborazione; all'art. 49, comma 4-ter, per violazione dell'art. 117 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, nonché degli artt. 2, comma 1, lettere g), p) e q), e 3, comma 1, lett. a), dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge cost. n. 4 del 1948) e delle relative norme di attuazione, nonché, in subordine, per violazione del principio costituzionale di leale collaborazione; all'art. 49, commi 4-quater e 4-quinquies, per violazione dell'art. 117 Cost., commi 4 e 6, in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, nonché degli artt. 2, comma 1, lettere g), p) e q), e 3, comma 1, lett. a), dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge cost. n. 4 del 1948) e delle relative norme di attuazione, nonché, in subordine, del principio di leale collaborazione — nella parte in cui risultano applicabili alla Regione Valle d'Aosta e ne ledono le relative competenze costituzionalmente garantite, sotto profili e per le ragioni dinanzi esposte.

Si depositerà, unitamente al presente ricorso debitamente notificato, la seguente documentazione:

1) Delibera della Giunta regionale della Valle d'Aosta n. 2519 del 22 settembre 2010.

Roma, addì 23 settembre 2010

Prof. avv. Francesco Saverio MARINI

10C0732

n. 97

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 settembre 2010
(della Regione Toscana)*

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Farmacia - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Revisione dei criteri di remunerazione della spesa farmaceutica - Affidamento ad un accordo tecnico tra i Ministeri della salute e dell'economia, l'AIFA e le associazioni di categoria, con previsione di criteri puntuali, di dettaglio ed autoapplicativi - Lamentata esorbitanza dal limite imposto allo Stato di dettare solo i principi fondamentali, mancanza di coinvolgimento delle Regioni al tavolo di confronto tecnico, lamentata incidenza sul bilancio regionale attraverso un atto di revisione unilaterale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della tutela della salute, violazione del principio di leale collaborazione, violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 11, comma 6-*bis*.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, 118, primo comma, e 119, primo e secondo comma.

Circolazione stradale - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Definizione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di criteri e modalità per l'applicazione del pedaggio sulle autostrade e sui raccordi autostradali in gestione diretta di ANAS s.p.a., nonché dell'elenco delle tratte da sottoporre a pedaggio - Autorizzazione all'ANAS s.p.a. ad applicare una maggiorazione tariffaria forfettaria di un euro per le classi di pedaggio A e B e di due euro per le classi di pedaggio 3, 4 e 5, presso le stazioni di esazione delle autostrade a pedaggio assentite in concessione che si interconnettono con le autostrade e i raccordi autostradali in gestione diretta ANAS - Lamentata carenza di coinvolgimento della Regione in ambito di viabilità - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa della Regione nelle materie concorrenti del governo del territorio e delle grandi reti di trasporto e navigazione, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 15 commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.



Regioni (in genere) - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Dissenso fra Amministrazioni diverse, Stato ed Enti Locali e Regione ed Enti Locali, preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, alla tutela della salute e della pubblica incolumità - Previsione di determinazione unilaterale governativa in caso di mancato raggiungimento di un'intesa nel termine di trenta giorni dalla rimessione della questione al Consiglio dei ministri - Lamentata espropriazione del potere decisionale della Regione, interferenza del governo centrale nei rapporti tra Regioni ed enti locali, introduzione di una nuova ipotesi di potere sostitutivo straordinario del Governo - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata lesione dell'autonomia regionale, esorbitanza dai limiti costituzionali imposti allo Stato in tema di potere sostitutivo straordinario, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 49, comma 3, che sostituisce i commi 3, 3-bis, 3-ter e 3-quater dell'art. 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 120.

Amministrazione pubblica - Iniziativa economica privata - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Introduzione della "Segnalazione certificata di inizio attività" (SCIA) sostitutiva della "Denuncia di inizio attività" (DIA) - Ritenuta applicabilità della nuova disciplina della DIA commerciale (SCIA), anche al settore dell'edilizia - Lamentata modifica con norma statale della preesistente normativa sia statale che regionale - Dichiarazione che la disciplina predetta attiene alla tutela della concorrenza e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Lamentata erroneità della autoqualificazione, incidenza in ambito di legislazione regionale di natura concorrente - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del governo del territorio.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 49, commi 4-bis e 4-ter, modificativi dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 121, comma secondo.

Ricorso della Regione Toscana, in persona del Presidente *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 840 del 27 settembre 2010, rappresentato e difeso, per mandato in calce al presente atto, dall'Avv. Lucia Bora, domiciliato in Roma, presso lo studio dell'avv. Pasquale Mosca, Corso d'Italia n.102;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 6-bis, dell'art. 15, commi 1 e 2, dell'art. 49, comma 3, dell'art. 49 commi 4-bis e 4-ter, del decreto-legge n. 78 del 2010 convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo comma, 119, primo e secondo comma, 120 e 121, secondo comma Cost. anche sotto il profilo di violazione del principio della leale cooperazione.

Sul supplemento ordinario n. 174 alla *Gazzetta Ufficiale* - serie generale n. 176 del 30 luglio 2010 è stata pubblicata la legge 30 luglio 2010, n. 122 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.

Le impuginate disposizioni sono lesive delle competenze regionali per i seguenti motivi di

DIRITTO

1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 6-bis per violazione dell'art. 117, terzo comma, dell'art. 118, primo comma e dell'art. 119, primo e secondo comma Cost. Violazione del principio della leale cooperazione.*

L'art. 11, comma 6-bis dispone che «entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è avviato un apposito confronto tecnico tra il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze, l'AIFA e le associazioni di categoria maggiormente rappresentative, per la revisione dei criteri di remunerazione della spesa farmaceutica secondo i seguenti criteri: estensione delle modalità di tracciabilità e controllo a tutte le forme di distribuzione dei farmaci, possibilità di introduzione di una remunerazione della farmacia basata su una prestazione fissa in aggiunta ad una ridotta percentuale sul prezzo di riferimento del farmaco che, stante la prospettiva evoluzione del mercato farmaceutico, garantisca una riduzione della spesa per il Servizio sanitario nazionale».

L'organizzazione del servizio farmaceutico e l'assistenza farmaceutica sono state ascritte alla materia concorrente della «tutela della salute» (sentenza Corte costituzionale n. 87 del 2006); lo Stato dunque può dettare soltanto i principi fondamentali, lasciando al legislatore regionale lo sviluppo e l'articolazione normativa.



La previsione impugnata, invece, affida la revisione dei criteri di remunerazione della spesa farmaceutica ad un accordo tra i Ministeri, l'Aifa e le associazioni di categoria, che sarà, in applicazione della norma in esame, puntuale, di dettaglio ed autoapplicativo, senza che siano lasciati margini di intervento regionale.

Ciò determina dunque la violazione dell'art. 117, terzo comma Cost.

Ove poi si dovesse, ritenere che in materia sussista un'esigenza di carattere unitario tale da attrarre in capo allo Stato l'esercizio della funzione amministrativa, e quindi anche di regolazione normativa, concernente le modalità di remunerazione della spesa farmaceutica, si ravvisa la violazione dell'art. 118, primo comma Cost., perché le regioni dovrebbero essere coinvolte con l'intesa, in quanto titolari di competenze in materia di tutela della salute, nel cui ambito rientra la spesa farmaceutica (si pensi alle competenze regionali relative al rimborso del prezzo alle farmacie).

Invece la norma non prevede alcuna forma di intesa, né di coinvolgimento effettivo delle regioni al tavolo di confronto tecnico tra il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze, l'Aifa e le associazioni di categoria, finalizzato alla revisione dei criteri di remunerazione della spesa farmaceutica.

Ciò determina anche la violazione del principio della leale cooperazione.

Infine la norma viola l'art. 119, primo e secondo comma Cost. perché determina in via unilaterale una modifica della remunerazione della spesa farmaceutica che potrà incidere sul bilancio regionale, in violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

Vero infatti è che il comma impugnato prevede che il confronto tra i Ministeri e l'Aifa deve portare ad una riduzione della spesa per il Servizio sanitario nazionale, ma ciò non elimina il vizio prospettato perché quella riduzione pattuita a livello statale-Aifa e associazioni di categoria sarà vincolante per le Regioni che, invece, avrebbero potuto individuare e proporre misure per fronteggiare la spesa farmaceutica capaci di produrre un maggiore risparmio (ad esempio mediante un incremento della distribuzione diretta dei farmaci generici da acquistare dalle ASL con gare direttamente dalle industrie produttrici).

Quindi le regioni si troveranno vincolate al «quantum» di risparmio predefinito a livello statale, senza poter neanche intervenire nel confronto tecnico e private della possibilità di individuare interventi capaci di determinare un maggiore contenimento della spesa farmaceutica e, quindi, un maggiore vantaggio per il bilancio regionale.

Di qui i vizi eccepiti.

2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1 e 2, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. anche sotto il profilo della violazione del principio della leale collaborazione.*

L'art. 15, commi 1 e 2 prevede quanto segue:

«1. Entro quarantacinque giorni dall'entrata in vigore del presente decreto-legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti criteri e modalità per l'applicazione del pedaggio sulle autostrade e sui raccordi autostradali in gestione diretta di ANAS S.p.a., in relazione ai costi di investimento e di manutenzione straordinaria oltre che quelli relativi alla gestione, nonché l'elenco delle tratte da sottoporre a pedaggio.

2. In fase transitoria, a decorrere dal primo giorno del secondo mese successivo a quello di entrata in vigore del presente decreto e fino alla data di applicazione dei pedaggi di cui al comma 1, comunque non oltre il 31 dicembre 2011, ANAS S.p.a. è autorizzata ad applicare una maggiorazione tariffaria forfettaria di un euro per le classi di pedaggio A e B e di due euro per le classi di pedaggio 3, 4 e 5, presso le stazioni di esazione delle autostrade a pedaggio assentite in concessione che si interconnettono con le autostrade e raccordi autostradali in gestione diretta ANAS. Le stazioni di cui al precedente periodo sono individuate con il medesimo d.P.C.M di cui al comma 1. Gli importi delle maggiorazioni sono da intendersi IVA esclusa. Le maggiorazioni tariffarie di cui al presente comma non potranno comunque comportare un incremento superiore al 25% del pedaggio altrimenti dovuto».

Il primo comma, a distanza di pochi giorni dalla conversione, è stato parzialmente modificato dall'art. 1, comma 4 del decreto-legge n. 125 del 5 agosto 2010 (pubblicato in *G.U.* n. 182 del 6 agosto 2010), che ha aggiunto, dopo le parole «modalità per l'applicazione», la seguente frase «entro il 30 aprile 2011».

Si tratta di disposizioni che sicuramente incidono sulle materie di competenza concorrente «governo del territorio» e «grandi reti di trasporto e navigazione».

2.a) Per quanto riguarda la prima parte del primo comma dell'art. 15, relativa alla determinazione dei criteri e modalità per l'applicazione del pedaggio sulle autostrade e sui raccordi autostradali in gestione diretta di ANAS S.p.a., si rileva che una variazione in aumento dei pedaggi attualmente previsti comporta necessariamente effetti riflessi sulla viabilità alternativa a quella autostradale, perché determina un aumento del traffico sui percorsi alternativi a quelli autostradali.



Ciò comporta, chiaramente, un aggravio dei costi di manutenzione delle strade regionali (nonché provinciali e comunali), e dei fenomeni di inquinamento (atmosferico ed acustico) nei territori interessati dalla stessa viabilità alternativa a quella autostradale.

In altri termini, un aumento dei pedaggi attualmente previsti comporta conseguenze anche di notevole impatto sul territorio circostante in termini ambientali e, più in generale, di vivibilità.

Tali effetti sono stati riconosciuti anche dalla giurisprudenza amministrativa, la quale ha affermato che gli aumenti tariffari «non possono non incidere sull'andamento della viabilità, della circolazione e dei trasporti in ambito regionale» (T.A.R. Lazio, Sez. III, sentenza del 5 ottobre 2006, n. 9917).

Tali considerazioni avrebbero dovuto indurre il legislatore a prevedere il coinvolgimento almeno della Conferenza Stato-Regioni in relazione alla determinazione dei criteri e modalità di applicazione dei pedaggi, stante la sicura incidenza di tale variabile sulle legittime determinazioni legislative e regolamentari regionali attuative della competenza (concorrente) in materia di «governo del territorio» ed in materia di «grandi reti di trasporto e navigazione».

Un siffatto coinvolgimento, però, non è stato previsto dalle disposizioni impugnate, che prevedono esclusivamente un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Da ciò deriva la violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione, anche sotto il profilo della lesione del principio di leale cooperazione.

2.b) Per ciò che attiene, poi, la seconda parte del primo comma dell'art. 15, relativa all'individuazione delle tratte da sottoporre a pedaggio, gli appena illustrati profili di illegittimità costituzionale si rivelano ancora più gravi ed evidenti.

In tale ipotesi, infatti, non si tratta «semplicemente» di modificare il *quantum* di un corrispettivo già richiesto, bensì, e più significativamente, di introdurre *ex novo* un siffatto corrispettivo.

Ciò, evidentemente, produce conseguente significative sulla viabilità nel suo complesso considerata (e, pertanto, anche e più in generale sulla vivibilità delle zone interessate), e, quindi, sulle disposizioni legislative e regolamentari regionali adottate in materia di «governo del territorio» e «grandi reti di trasporto e navigazione».

Stante tale impatto sul legittimo esercizio di competenze che la Costituzione attribuisce alle regioni, la norma contestata avrebbe dovuto prevedere, in relazione alle nuove tratte da sottoporre a pedaggio, un coinvolgimento della regione interessata.

Da quanto esposto, emerge l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, per violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione.

2.c) Infine, per quanto riguarda il secondo comma dell'art. 15 l'illegittimità costituzionale del medesimo deriva dall'illegittimità costituzionale del primo comma, nella misura in cui esso consente all'ANAS s.p.a., sia pure soltanto in via transitoria e comunque non oltre il 31 dicembre 2011, di «applicare una maggiorazione tariffaria forfettaria di un euro per le classi di pedaggio A e B e di due euro per le classi di pedaggio 3, 4 e 5, presso le stazioni di esazione delle autostrade a pedaggio assentite in concessione che si interconnettono con le autostrade e i raccordi autostradali in gestione diretta ANAS», individuate con il medesimo d.P.C.M. di cui al primo comma.

Anche con riguardo a detta disposizione si ripropone quanto sopra esposto in ordine all'incidenza negativa (sostanzialmente vanificatoria) sulle materie «governo del territorio» e «grandi reti di trasporto e navigazione», di competenza legislativa concorrente.

Da ciò deriva l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 2, nella misura in cui non prevede alcun coinvolgimento delle regioni, neppure nella forma dell'intervento nella Conferenza Stato-regioni.

Tale illegittimità emerge anche dalla circostanza che la disposizione *de qua* non limita testualmente l'applicazione della maggiorazione di cui trattasi alle stazioni di esazione delle autostrade a pedaggio assentite in concessione che si interconnettono esclusivamente e direttamente con le autostrade ed i raccordi autostradali in gestione diretta ANAS.

Nella misura in cui la maggiorazione in oggetto si applica anche a stazione di esazione che si interconnettono non in modo diretto e necessario alle autostrade e raccordi autostradali in gestione diretta ANAS — e, quindi, «servano» strade anche regionali — si verifica un'indebita intromissione statale nelle competenze ed attribuzioni regionali in materia di «governo del territorio», «grandi reti di trasporto e di navigazione», viabilità.

È anche evidente, poi, che ove una siffatta applicazione si verifici, le più volte menzionate e descritte conseguenze negative sulla viabilità alternativa e, più in generale, sul territorio circostante, si rivelano ancora più pesanti e significative.



La conferma dell'appena prospettata illegittimità del secondo comma dell'art. 15 impugnato emerge dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 25 giugno 2010 con il quale il Governo ha individuato una serie di stazioni di esazione alle quali applicare la maggiorazione prevista dalla disposizione censurata.

Con tale provvedimento, in alcuni casi (per la Toscana rilevano: Firenze-Certosa e Valdichiana) sono state individuate stazioni di esazione non collegate in via diretta ed immediata alle autostrade e raccordi autostradali in gestione diretta ANAS.

Risulta confermata, anche per tale via, l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 2, nella misura in cui non prevede alcun coinvolgimento delle regioni, neppure nella forma dell'intervento nella Conferenza Stato-regioni.

3) *Illegittimità costituzionale dell'articolo 49, comma 3 che sostituisce i commi 3, 3-bis, 3-ter e 3-quater dell'art. 14-quater della legge n. 241/1990, per violazione dell'articolo 117, terzo e quarto comma, Cost. anche sotto il profilo della violazione del principio della leale cooperazione e per violazione dell'art. 120 Cost.*

3.a) Il nuovo comma 3 dell'art. 14-quater disciplina il superamento del dissenso espresso da Amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità in sede di Conferenza di servizi, prevedendo che a fronte di tale dissenso, «la questione, in attuazione e nel rispetto del principio di leale collaborazione e dell'art. 120 della Costituzione, è rimessa dall'amministrazione procedente alla deliberazione del Consiglio dei ministri, che si pronuncia entro sessanta giorni, previa intesa con la regione...in caso di dissenso tra un'amministrazione statale ed una regionale o tra più amministrazioni regionali ovvero previa intesa con la regione e gli enti locali interessati, in caso di dissenso tra un'amministrazione...regionale e un ente locale o tra più enti locali. Se l'intesa non è raggiunta nei successivi trenta giorni, la deliberazione del Consiglio dei ministri può essere comunque adottata. Se il motivato dissenso è espresso da una regione ...in una delle materia di propria competenza, il Consiglio dei Ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle regioni».

La disposizione è atta ad incidere su molteplici competenze regionali, quali il governo del territorio, la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e la tutela della salute, il turismo, il commercio.

Proprio in considerazione di una siffatta (e fortemente) possibile interferenza fra competenze e funzioni statali e regionali, allorquando si debbano individuare meccanismi volti a superare il suddetto dissenso, la scelta non può mai essere quella di «espropriare» della propria potestà decisionale un soggetto istituzionale, rimettendo la decisione ad un unico Ente.

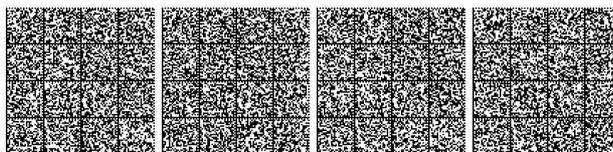
Si deve, in altri termini, raggiungere un'intesa, che, alla stregua della giurisprudenza formatasi con riguardo alle fattispecie di «chiamata in sussidiarietà», deve avere natura «forte», nel senso che il suo mancato raggiungimento impedisce la decisione finale.

Ed infatti, la disciplina previgente rispetto a quella impugnata con il presente ricorso dettava procedimenti complessi di superamento del dissenso fra Amministrazioni diverse in sede di Conferenza, a tutela dei livelli di competenza delle regioni e degli enti locali coinvolti.

Il nuovo terzo comma dell'art. 14-quater della legge n. 241/1990, invece — consentendo la decisione unilaterale governativa, decorso un certo periodo, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa — svislisce il carattere «forte» dell'intesa stessa fra Governo, regione ed enti locali, rendendola soltanto eventuale e, comunque, sminuendo il potere decisionale della regione, in violazione del dettato costituzionale.

Nella sentenza n. 6/2004, la Corte costituzionale (con riferimento alla materia dell'energia) ha chiarito che l'intesa con le regioni deve essere considerata di natura «forte» «nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento», stante l'impatto indubbio che determinate opere (nella fattispecie esaminata nella citata sentenza si trattava di impianti energetici) provocano su molteplici materie rimesse alla competenza, concorrente o residuale, delle regioni, fra le quali la tutela della salute, il governo del territorio, il turismo e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali.

Ancora, nella successiva sentenza n. 383/2005, la Corte costituzionale ha rilevato che «Nell'attuale situazione [...] come questa Corte ha più volte ribadito a partire dalla sentenza n. 303 del 2003 (cfr. da ultimo, le sentenze n. 242 e n. 285 del 2005), tali intese costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la "chiamata in sussidiarietà" di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese "in senso forte", ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti. In questi casi, pertanto, deve escludersi che, ai fini del perfezionamento dell'intesa, la volontà della regione interessata possa essere sostituita da una determinazione dello Stato, il quale diverrebbe in tal modo l'unico attore di una fattispecie che, viceversa, non può strutturalmente ridursi all'esercizio di un potere unilaterale.



L'esigenza che il conseguimento di queste intese sia non solo ricercato in termini effettivamente ispirati alla reciproca leale collaborazione, ma anche agevolato per evitare situazioni di stallo, potrà certamente ispirare l'opportuna individuazione sul piano legislativo, di procedure parzialmente innovative volte a favorire l'adozione dell'atto finale nei casi in cui siano insorte difficoltà a conseguire l'intesa, ma tali procedure non potranno in ogni caso prescindere dalla permanente garanzia della posizione paritaria delle parti coinvolte. E nei casi limite di mancato raggiungimento dell'intesa, potrebbe essere utilizzato, in ipotesi, lo strumento del ricorso a questa Corte in sede di conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni».

Sul punto, anche la sentenza n. 303/2003 aveva riconosciuto una ben precisa valenza procedimentale ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza, con conseguente necessità che l'ampliamento delle funzioni dello Stato costituisca «oggetto di accordo con la regione interessata».

La disposizione censurata, invece, consentendo, come visto, la determinazione unilaterale governativa in caso di mancato raggiungimento di un'intesa nel termine di trenta giorni dalla rimessione della questione al Consiglio dei ministri, sostanzialmente pone la Regione medesima in una posizione subordinata rispetto a quella statale.

In altri termini, le Regioni, in tutti i casi in cui vi sia un motivato dissenso fra Amministrazioni diverse preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, perdono sostanzialmente ogni capacità deliberativa, essendo la questione rimessa al Consiglio dei ministri (alle riunioni del quale è semplicemente convocato il presidente della regione interessata).

Com'è intuitivo, però, l'autonomia regionale e la posizione paritaria fra il livello centrale e quello regionale di governo possono essere garantite soltanto se l'intesa viene interpretata come vero e proprio strumento destinato a recepire la codeterminazione (appunto, paritaria) dell'*an* e del *quomodo* degli interventi da realizzare.

Emerge, pertanto, l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione.

3.b) Lo stesso comma 3 dell'art. 14-*quater* della legge n. 241/1990 si rivela in contrasto con gli artt. 117 e 118 Cost., anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione, per un aspetto ulteriore.

Come si evince dal dato letterale della disposizione censurata, infatti, questa equipara il caso di contrasto fra un'Amministrazione statale e gli enti locali a quello di contrasto fra questi ultimi ed un'Amministrazione regionale. In tale seconda ipotesi, però, davvero non si comprende quali esigenze di esercizio unitario possano giustificare la remissione della decisione al Consiglio dei ministri, atteso che, così facendo, in sostanza la regione interessata viene ad essere «espropriata» di proprie competenze, in palese violazione dei parametri di legittimità costituzionale affinché ciò possa avvenire. Manca, infatti, ogni elemento utile a predeterminare l'ambito di operatività di una siffatta avocazione di compiti, al di fuori della mera circostanza dell'intervenuto dissenso, nonché qualsiasi indicazione utile a giustificare la stessa necessità di tale avocazione decisionale.

Da ciò deriva un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione.

Tutti gli eccezionali profili di illegittimità sono confermati dal fatto che la norma impugnata vanifica l'articolata e diversa procedura di superamento del dissenso che la Regione Toscana, nell'ambito dell'esercizio della propria potestà legislativa volta a disciplinare i procedimenti amministrativi di sua competenza, ha introdotto nell'art. 29 della legge regionale 23 luglio 2009, n. 40 (Legge di semplificazione e riordino normativo 2009).

3.c) Come appena illustrato, il nuovo terzo comma rimette al Governo la decisione finale — in caso di motivato dissenso da parte di un'Amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità — in tutti i casi in cui, decorsi trenta giorni, l'intesa con la regione interessata non sia raggiunta.

Così facendo, però, la medesima disposizione prevede un'ipotesi di potere sostitutivo straordinario del Governo al fuori dei limiti costituzionali indicati dall'art. 120 Cost., per il quale è necessario il previo verificarsi di un inadempimento dell'Ente sostituito rispetto ad un'attività ad esso imposta come obbligatoria.

Tale, però, non può essere considerato il raggiungimento dell'intesa prevista per l'esercizio di una funzione amministrativa da parte dello Stato, a seguito di «chiamata in sussidiarietà».

Ciò è stato riconosciuto dalla Corte costituzionale anche nella recente sentenza n. 278/2010, nella quale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lett. *f*), della legge n. 99/2009, è stata ritenuta non fondata «poiché si basa sull'erroneo presupposto interpretativo, per il quale la disposizione impugnata si applicherebbe alle intese con le regioni: infatti, nel vigente assetto istituzionale della Repubblica, la regione gode di una particolare posizione di autonomia costituzionalmente protetta, che la distingue dagli enti locali (art. 114 Cost.), sicché si deve esclu-



dere che il legislatore delegato abbia potuto includere le regioni nella espressione censurata (sentenza n. 20 del 2010)» (punto 14 del considerato in diritto).

Il nuovo comma 3 dell'art. 14-*quater* della legge n. 241/1990, invece, introduce proprio (e lo conferma il dato letterale dell'art. 49, comma 3, del decreto-legge in questa sede impugnato) una siffatta applicazione, in violazione palese del dettato costituzionale e della giurisprudenza della Corte costituzionale.

4) *Illegittimità costituzionale dell'art. 49, commi 4-bis e 4-ter, per violazione dell'art. 117, terzo comma e 121, secondo comma Cost.*

L'art. 49, comma 4-*bis*, della legge n. 122 del 2010 riformula interamente l'art. 19 della legge n. 241/1990, sostituendo la Dichiarazione di inizio attività (DIA) con la Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA); è previsto che ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o di atti amministrativi a contenuto generale se non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato (SCIA).

Sono esclusi dalla disciplina sulla SCIA i casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito anche derivante dal gioco, nonché quelli imposti dalla normativa comunitaria.

La SCIA deve essere corredata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà (ai sensi degli artt. 46 e 47 del d.P.R. n. 445/2000), nonché dalle attestazioni di tecnici abilitati o dalle dichiarazioni di conformità rese dalle Agenzie per le imprese, relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti per l'avvio dell'attività. Tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione.

L'attività può essere iniziata immediatamente dalla data di presentazione della segnalazione all'amministrazione competente.

In caso di accertata carenza dei requisiti necessari ed entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento della SCIA, l'amministrazione competente adotta motivati provvedimenti con cui dispone il divieto di proseguire l'attività e la rimozione degli eventuali effetti dannosi. L'interessato può evitare tali provvedimenti conformando alla normativa vigente l'attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. Inoltre, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali, in caso di dichiarazioni sostitutive false o mendaci, l'amministrazione può sempre adottare i suddetti provvedimenti. È fatto salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies*, legge n. 241/1990.

Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti inibitori e conformativi, la pubblica amministrazione può adottare i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli effetti, soltanto in presenza di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale, e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente.

Il comma 4-*ter* prevede che le espressioni «segnalazione certificata di inizio di attività» e «Scia» sostituiscono, rispettivamente, quelle di «dichiarazione di inizio di attività» e «Dia», ovunque ricorrano, anche come parte di una espressione più ampia, e la disciplina della SCIA sostituisce direttamente quella della dichiarazione di inizio di attività recata da ogni normativa statale ed anche regionale.

La sopra richiamata disciplina pone vari problemi interpretativi e applicativi, con particolare riferimento all'ambito di applicazione.

È chiarito che:

sono esclusi dalla disciplina sulla SCIA le autorizzazioni previste dal d.lgs. n. 152/2006 (norme in materia ambientale) in quanto generalmente imposte dalla normativa comunitaria e comunque richiedenti valutazioni tecniche specifiche non riconducibili al mero accertamento di requisiti generali imposti dalla norma;

è esclusa la Scia per i procedimenti per cui siano previsti specifici strumenti di programmazione settoriale finalizzati al rilascio di atti di assenso dell'amministrazione, come, ad esempio, l'esercizio dell'attività di commercio nelle medie e grandi strutture di vendita e dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande per le quali la legislazione prevede di norma un regime autorizzatorio, che risponde alle regole di una programmazione settoriale basata su criteri individuati dalle regioni e dai comuni.



La disciplina della SCIA si applica invece, per espressa disposizione della recente legge statale, all'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale e pertanto sono da verificare i procedimenti e le autorizzazioni/abilitazioni rilasciate per tali attività, sia in ambito statale sia in ambito regionale.

La Regione ricorrente contesta le disposizioni impugnate ove ritenute applicabili anche al settore dell'edilizia, secondo le indicazioni in tale senso pervenute dalle autorità ministeriali.

La «DIA» edilizia e quella commerciale hanno sempre avuto diverse discipline (da ultimo, quella dell'art. 22 del d.P.R. n. 380 del 2001, per l'edilizia e quella dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990) per la diversità degli interessi tutelati rispettivamente dai due titoli.

Ora, invece, viene tutto unificato e il privato può iniziare subito l'attività edilizia senza attendere alcun termine, restando alla P.A. solo il potere di intervenire successivamente quando i lavori sono già iniziati (e magari anche già finiti) con un potenziale danno urbanistico ormai prodotto.

Tale conseguenza è ancor più grave se si pensa che con la DIA possono essere realizzati interventi edilizi significativi, come interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici; gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati alle condizioni indicate dall'art. 22, comma 3, lett. b); gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni planovolumetriche.

Queste attività potevano essere iniziate dopo 30 giorni dalla presentazione della DIA e tale termine ha rappresentato un equilibrato compromesso tra le esigenze di controllo «preventivo» della p.a. e le esigenze del proprietario costruttore ad iniziare rapidamente i lavori, con la dovuta tranquillità di evitare rischi di ordinanze successive di demolizione.

La normativa in esame viola le competenze regionali in materia di governo del territorio che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma Cost. sono attribuite alla potestà legislativa concorrente e in cui, dunque, lo Stato deve porre i principi fondamentali, lasciando poi alle regioni lo sviluppo e la specificazione della disciplina.

Le impugnate disposizioni richiamano, per giustificare l'intervento legislativo statale, la tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e) e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m).

Tuttavia non è sufficiente la mera autoqualificazione formale operata dal legislatore statale per ricondurre una disciplina nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato, ma è necessario esaminarne il contenuto sostanziale e verificare se lo scopo cui la norma tende permette di ricondurre la stessa in tale ambito. Precisamente, infatti, la giurisprudenza costituzionale ha rilevato che «l'identificazione della materia nella quale si colloca la norma impugnata richiede di fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina stabilita dalla medesima, tenendo conto della sua *ratio*, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (*ex plurimis*, sentenze n. 165 del 2007; n. 450 del 2006; n. 319 del 2005; n. 285 del 2005). (sentenza n. 430 del 2007 e, nello stesso senso n. 1 del 2008).

Applicando tale principio, appare evidente che la SCIA «edilizia» non è uno strumento per tutelare la concorrenza.

La «tutela della concorrenza» di cui alla lettera e) dell'art. 117 Cost. comprende le misure legislative di tutela in senso proprio che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e quelle di promozione che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura eliminando barriere all'entrata (sentenze n. 63 del 2008; n. 430 del 2007).

Con la SCIA la P.A. abilita il privato a realizzare un determinato intervento edilizio, ricorrendone i presupposti in base alla pianificazione territoriale; viene quindi in questione il rapporto tra l'Amministrazione ed il privato e non invece la concorrenza tra gli imprenditori che hanno diritto alla parità di trattamento e ad agire in un mercato libero senza barriere.

Ne consegue che ciò che assume rilievo in questa materia è la relazione che si instaura tra il privato che decide di realizzare un intervento e l'amministrazione che deve verificare se esso sia conforme o meno alla disciplina vigente.

Altresì non pertinente è il riferimento alla lettera m) dell'art. 117 Cost., perché la disciplina della SCIA «edilizia» non fissa un livello essenziale delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale.

Siffatto titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile «in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (sentenze n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005; n. 423 del 2004).

Nel caso in esame non è predeterminato tale livello e il momento in cui l'attività può essere iniziata (subito o dopo trenta giorni) non costituisce una prestazione concernente un diritto.



Escludendo i due titoli di competenza statale, perché illegittimamente invocati, la disciplina in esame ricade nella materia del «governo del territorio», soggetto alla potestà legislativa concorrente.

La riconducibilità delle disposizioni in esame a detta materia trova conferma nella giurisprudenza costituzionale, la quale ha rilevato che nei settori dell'urbanistica e dell'edilizia i poteri legislativi regionali sono senz'altro ascrivibili alla nuova competenza di tipo concorrente in tema di governo del territorio ritenuta comprensiva di tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività, ossia l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio (sentenze nn. 303 e 362 del 2003; n. 196 del 2004).

Le disposizioni impugnate sono norme di dettaglio; le regioni dovrebbero infatti poter decidere, in base alla realtà del proprio territorio, se consentire al privato di iniziare l'attività immediatamente, o di attendere un termine da esse stabilito.

In merito la giurisprudenza costituzionale ha rilevato che «l'intervento del legislatore statale presenta carattere di norma di dettaglio, in quanto ha ad oggetto una disciplina limitata a specifiche tipologie di interventi edilizi realizzati in contesti ben definiti e circoscritti.

Se, come più volte chiarito da questa Corte, alla normativa di principio spetta di prescrivere criteri e obiettivi, mentre alla normativa di dettaglio è riservata l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere tali obiettivi (*ex plurimis*: sentenze n. 16 del 2010, n. 340 del 2009 e n. 401 del 2007), l'art. 3, comma 9, introduce una disciplina che si risolve in una normativa dettagliata e specifica che non lascia alcuno spazio al legislatore regionale.

Essa, pertanto, oltrepassa i confini delle competenze che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. spettano al legislatore statale in materia di governo del territorio». (sentenza n. 278 del 2010).

Inoltre particolarmente lesiva delle competenze regionali è la norma contenuta nel citato comma 4-ter ai sensi del quale le espressioni «segnalazione certificata di inizio di attività» e «Scia» sostituiscono, rispettivamente, quelle di «dichiarazione di inizio di attività» e «Dia», ovunque ricorrano, anche come parte di una espressione più ampia, e la disciplina della SCIA sostituisce direttamente quella della dichiarazione di inizio di attività recata da ogni normativa statale e regionale.

La nuova Scia travolge pertanto tutte le norme regionali in materia.

La Regione Toscana ha disciplinato con un'organica legge in materia di governo del territorio (legge n. 1 del 2005) le ipotesi di interventi per cui si richiede la DIA. Non solo, ma in applicazione dell'art. 22, comma 4 del d.P.R. n. 380/2001, alla Regione è stato consentito anche di ampliare autonomamente le categorie di opere per cui è prevista la DIA: ebbene tutte queste norme vengono abrogate con effetto immediato dal legislatore statale e sostituite unilateralmente con una disciplina che non permette più un controllo preventivo dell'Amministrazione.

Questo non rispetta l'autonomia legislativa regionale perché il legislatore statale non può intervenire direttamente ad abrogare e sostituire norme approvate dal Consiglio regionale; spetta invece a quest'ultimo adeguarsi ai nuovi principi posti dal legislatore statale, senza che possa dunque prescindere da un termine per l'adeguamento da parte del legislatore regionale.

Per tutti questi motivi le norme impugnate contrastano con l'art. 117, terzo comma, Cost., violando le attribuzioni regionali in materia di governo del territorio, nonché con l'art. 121, secondo comma, Cost., violando l'autonomia legislativa del Consiglio regionale con la previsione dell'automatica sostituzione immediata della normativa statale a quella regionale.

P.Q.M.

Si confida che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 6-bis, dell'art. 15, commi 1 e 2, dell'articolo 49, comma 3, dell'art. 49, commi 4-bis e 4-ter, del decreto-legge n. 78 del 2010 convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo comma, 119, primo e secondo comma, 120 e 121, secondo comma, Cost. anche sotto il profilo di violazione del principio della leale cooperazione.

Firenze - Roma, addì 28 settembre 2010

Avv. Lucia BORA



N. 338

*Ordinanza del 22 giugno 2010 emessa dal Tribunale di Rimini
nel procedimento civile promosso da Forero Puerta Danis Eunfaly contro AUSL di Rimini*

Straniero - Lavoro alle dipendenze di amministrazioni pubbliche - Accesso limitato ai cittadini comunitari - Estensione dell'accesso ai cittadini extracomunitari - Mancata previsione - Violazione del diritto al lavoro - Incidenza sul principio di uguaglianza nell'accesso ai pubblici impieghi.

- Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 38, comma 1.
- Costituzione, artt. 4 e 51.

IL TRIBUNALE

Visti gli atti del procedimento ex art. 44 d.lgs. n. 286/1998 promosso da Forero Puerta Danis Eunfaly (codice fiscale n. FRRDSN74R67Z604L), nata in Colombia il 27 ottobre 1974 e residente in Rimini in via Stoccolma n. 55/A; rappresentata e difesa dagli avv. Valentini Jessica, Zamagni Luca, Urbinati Matteo e Cedrini Giovanni ed elettivamente domiciliata presso il loro studio sito in Rimini Via Ortaggi n. 2, ricorrente;

Contro AUSL di Rimini (codice fiscale n. 02329590406) in persona del direttore generale e legale rappresentante *pro tempore* con sede in Rimini Via Coriano n. 38; rappresentata e difesa dall'avv. Zamparini Massimo, congiuntamente e disgiuntamente all'avv. Semprini Giorgia; selettivamente domiciliata presso ai fini del procedimento presso l'Ufficio Legale della AUSL sito in Rimini via Coriano n. 38 convenuta.

A scioglimento della riserva assunta all'udienza dell'8 giugno 2010 ha pronunciato la seguente ordinanza.

Con ricorso depositato in data 14 maggio 2010 Forero Puerta Danis Eunfaly, di nazionalità colombiana, chiedeva di essere ammessa al concorso pubblico per l'assunzione di un assistente amministrativo cat. C indetto dalla AUSL di Rimini previo accertamento del carattere discriminatorio del comportamento tenuto dalla Azienda Ospedaliera consistente nella avvenuta esclusione, con provvedimento del 16 marzo 2010, dal suddetto concorso per difetto della cittadinanza italiana o della cittadinanza di uno dei Paesi UE - prevedendo infatti il bando di concorso il requisito della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi UE «salvo le equiparazioni stabilite dalle leggi vigenti» - con conseguente domanda risarcitoria;

Con decreto *inaudita altera parte* emesso in data 20 maggio 2010 ex art. 669-*sexies* comma 2 c.p.c. , il Giudice del Lavoro accoglieva il ricorso, ordinando alla AUSL, di Rimini di ammettere Forero Puerta Danis Eunfaly al concorso pubblico di cui è causa.

Tale decisione era coerente con la recente giurisprudenza del Tribunale di Rimini (vedi documenti nn. 5 e 6 allegati al ricorso) che in un caso analogo aveva ritenuto come l'accesso alla occupazione dovesse essere garantita allo stesso modo al cittadino italiano ed allo straniero anche nei posti di lavoro all'interno della pubblica amministrazione salvo che l'attività lavorativa non comporti esercizio diretto od indiretto di pubblici poteri ovvero attenga alla tutela di interessi nazionali , e questo in applicazione del chiaro disposto sul punto di cui all'art. 38, comma 1 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni).

Costituendosi in giudizio peraltro l'AUSL, sollevando sul punto specifica eccezione di legittimità costituzionale (*cf.* punto B della memoria difensiva di costituzione e resistenza), eccepiva che tale disposizione normativa trovi applicazione solo ed esclusivamente nei confronti dei cittadini appartenenti agli Stati membri dell'Unione Europea.

Si legge infatti nella memoria di costituzione dell'AUSL: «...l'art. 51 della Costituzione configura il requisito normalmente necessario per l'accesso al pubblico impiego salvo le eccezioni che il legislatore ritenga di introdurre per particolari tipi di impiego. Coerentemente ai dettami costituzionali la legislazione più recente, tra cui emerge l'art. 38 del d.lgs. n. 165/2001, ha eliminato tale restrizione all'impiego con riferimento ai cittadini comunitari. Il cittadino comunitario, infatti, non è propriamente uno straniero per cui in applicazione allargata del disposto costituzionale, quando in un bando viene richiesta la cittadinanza italiana ai fini dell'ammissione ad un concorso pubblico, anche costui se ne considera munito, salve eccezioni (*cf.* il d.P.C.M. n. 174/94). Tale normativa, si noti, ha carattere eccezionale e trova applicazione in capo a soggetti specifici (i cittadini dell'U.E.) per cui, come tale, non è suscettibile di interpretazione estensiva ad altro genere di destinatari (i cittadini extracomunitari).



Conformemente a tale evoluzione, il legislatore ha introdotto nell'ordinamento del lavoro alle dipendenze della P.A. una disposizione di apertura per i cittadini degli stati membri dell'U.E. i quali, pertanto, possono accedere ai posti di lavoro nella P.A. che non implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attengono alla tutela dell'interesse nazionale (art. 38 d.lgs. n. 165/2001 corrispondente all'art. 37 d.lgs. n. 29/93 come modificato dall'art. 24 d.lgs. n. 80/98). La medesima disposizione rinvia ad un regolamento per l'individuazione dei posti e le funzioni per i quali non può prescindersi dal possesso della cittadinanza italiana, regolamento adottato con d.P.C.M. n. 712/1994 n. 174 (reg. recante norme sull'accesso dei cittadini degli stati membri dell'Unione Europea ai posti di lavoro presso le P.A. Dunque è legittimo concludere che possono accedere ai posti di lavoro alle dipendenze della P.A. i soli cittadini italiani ed i cittadini dell'Unione nei limiti individuati dal d.P.C.M. n. 174/1994...».

Secondo tale tesi l'art. 38 d. lgs. 30 marzo 2001 n. 165, in quanto destinato a regolare una materia specifica quale è l'accesso al lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, non sarebbe superabile in base al canone ermeneutico dell'incompatibilità con la disciplina sui lavoratori immigrati dettata dal d.lgs. n. 286 del 1998: il cui art. 3 in ogni caso, sancendo in generale parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti per i lavoratori extracomunitari rispetto ai lavoratori italiani, non tutelerebbe anche i cittadini stranieri in attesa di occupazione (*cf.* pag. 4 memoria AUSL).

Per questo l'esclusione di Forero Puerta Danis Eunfaly, di nazionalità colombiana, dal concorso pubblico per l'assunzione di un assistente amministrativo cat. C indetto dalla AUSL di Rimini non potrebbe configurare una ipotesi di comportamento discriminatorio a norma dell'art. 43 dig. 25 luglio 1998 n. 286.

Tale interpretazione restrittiva dell'art. 38 comma 1 d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 - condivisa anche da Cass. Sez. Lavoro n. 24170 del 13 novembre 2006 rivista n. 593506 - peraltro, nella parte in cui non consente di estendere l'accesso ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche ai cittadini extracomunitari, appare in evidente contrasto con l'art. 51 della Costituzione che garantisce il diritto di tutti i cittadini ad accedere agli uffici pubblici ed alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge nonché con l'art. 4 della Costituzione che, tutelando il diritto al lavoro, inibisce che vengano operate interpretazioni restrittive che abbiano l'effetto di impedirne o comunque comprimerne l'esercizio, creando ingiustificate disparità di trattamento basate esclusivamente sulla base della diversa nazionalità del lavoratore.

Conforta tale giudizio la sentenza della Corte costituzionale n. 454 del 30 dicembre 1998 che ha riconosciuto ai lavoratori extracomunitari che fruiscono di idoneo permesso di soggiorno il godimento di tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori italiani, affermando la piena parità di trattamento e la piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani.

Stante la rilevanza ai fini della decisione sulla conferma del proprio decreto emesso in data 20 maggio 2010 e la non manifesta infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale, s'impone dunque la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1, d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 per contrasto con gli articoli 4 e 51 della Costituzione nella parte in cui non consente di estendere l'accesso ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche anche ai cittadini extracomunitari.

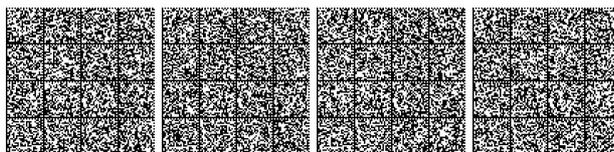
Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Ordina che a cura della cancelleria l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata alle parti costituite nonché al Presidente del Consiglio dei ministri.

Ordina a cura della cancelleria la comunicazione dell'ordinanza anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Rimini, il 22 giugno 2010.

Il giudice: ARDIGO'



N. 339

*Ordinanza del 6 febbraio 2008 emessa dal giudice di pace di Cagliari
nel procedimento civile promosso da Fanni Italo contro Milano Assicurazioni S.p.a.*

Responsabilità civile - Risarcimento del danno derivante da sinistro stradale - Procedura di risarcimento diretto introdotta dal Codice delle assicurazioni private - Previsione dell'azione del danneggiato nei confronti della propria impresa di assicurazione ed esclusione con norma regolamentare del rimborso delle spese di assistenza legale stragiudiziale - Denunciata violazione del principio di eguaglianza, irragionevole favor per le società di assicurazioni anziché per il consumatore, violazione del diritto di difesa, disparità di trattamento tra assicurati abbienti e indigenti, eccesso di delega.

- Decreto legislativo 7 settembre 2005, [n. 209], artt. 149 e 150; d.P.R. 18 luglio 2006, n. 254, art. 9, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 76.

IL GIUDICE DI PACE

Il Giudice di Pace in Cagliari dott. Rita Macciotta, sciogliendo la riserva di cui al verbale di udienza del 24 gennaio 2008 relativo al procedimento civile. n. 4355/07 proposto da Fanni Italo avverso Milano Assicurazioni. S.p.A. in persona del legale rappresentante *pro tempore*.

Letti gli atti del procedimento;

Atteso che l'attore ha sollevato questione di illegittimità costituzionale dell'art. 9 d.P.R. n. 254/2006 e degli artt. 149-150 D.L. 7 settembre 2005 perché in contrasto con gli articoli 3-24-76 della Costituzione:

Ritenuto che:

1) Appare violato il principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione in quanto il su citato art. 9 così come formulato, ha introdotto un irragionevole favor per le società di assicurazioni a svantaggio del consumatore, parte contrattualmente più debole, il quale al fine di evitare le spese per l'assistenza legale, non risarcibili, dovrà sottostare alle condizioni ed alla offerta della propria compagnia assicurativa senza alcuna preventiva tutela;

2) Appare violato, di conseguenza, l'art. 24 della Costituzione che garantisce il diritto alla difesa;

3) L'art. 9/2 del regolamento di attuazione della procedura di indennizzo diretto nell'escludere espressamente gli onorari legali per l'attività extragiudiziale è in aperto contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione per la evidente disparità di trattamento tra professionisti in quanto riconosce gli onorari medico-legali con esclusione di quelli legali svilendo così il diritto alla difesa data l'evidente disparità di trattamento che discrimina gli indigenti rispetto agli abbienti in grado di permettersi l'assistenza legale, a proprie spese, per una migliore tutela dei propri diritti;

4) Appare violato altresì l'art. 76 della Costituzione per eccesso di delega, la disciplina emanata non sembra ispirata alla tutela del consumatore se non in maniera ipocritamente vana, in quanto gli obblighi posti a carico del debitore-assicuratore determinano una situazione di evidente conflitto di interessi dovuto alla finalità di lucro perseguito dall'impresa e l'interesse dell'assicurato danneggiato ad ottenere il migliore risarcimento.

P.Q.M.

Atteso che la legittimità della norma è rilevante ai fini della decisione;

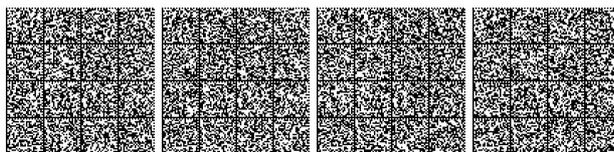
Sospende il processo ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla cancelleria:

- 1) di provvedere alla notifica della presente ordinanza alle parti;
- 2) di provvedere alla immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;
- 3) di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri;
- 4) di comunicare la presente ordinanza ai Presidenti delle due Camere e al Parlamento.

Cagliari, addì 6 febbraio 2008

Il Giudice di pace: MACCIOTTA



N. 340

Ordinanza del 18 maggio 2010 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata sul ricorso proposto da Staffieri Michele ed altra contro Consorzio Area Sviluppo Industriale - Matera ed altri

Espropriazione per pubblica utilità - Norme della Regione Basilicata - Piani territoriali e dei nuclei di industrializzazione - Previsione che i piani preordinati all'espropriazione, approvati ai sensi dell'art. 51 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218 o della l.reg. n. 32/1994, nel frattempo scaduti, sono riapprovati con la legge censurata con una validità di due anni - Lesione del principio di uguaglianza - Violazione del diritto di proprietà compressa senza le tutele e presupposti valutativi del sacrificio - Lesione del giusto procedimento ed esautorazione delle competenze amministrative e partecipative - Violazione delle norme fondamentali dello Stato in materia di piani ASI, contemplanti durata decennale, approvazione con procedimento complesso, partecipazione degli interessati.

- Legge della Regione Basilicata 3 novembre 1998, n. 41, art. 7, comma 9.
- Costituzione, artt. 3, 42, 43 e 97.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale n. 437 del 2000, proposto da: Staffieri Michele e Rondinone Maria Giovanna, rappresentati e difesi dall'avv. Giacomo Marchitelli, con domicilio eletto presso la Segreteria T.A.R. in Potenza, via Rosica, n. 89;

Contro Consorzio Area Sviluppo Industriale - Matera, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, n.c.; Regione Basilicata in persona del legale rappresentante *pro tempore*, n.c.; Comune di Matera, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Enrica Onorati, con domicilio eletto presso Francesco Matteo Pugliese avv. in Potenza, piazza Mario Pagano n. 118;

Nei confronti di Euroline Srl, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Paolo Porcari, con domicilio eletto presso Vincenzo Savino avv. in Potenza, via F. Baracca, 16;

Per l'annullamento:

a) del D.P.G.R. Basilicata n. 192 del 21 febbraio 1979, ad oggetto approvazione del P.R.G. definitivo per l'area di sviluppo industriale «La Martella» ed ignoto/i presupposto/i provvedimento/i di adozione consortile/i del medesimo piano e relative NTA;

b) del D.P.G.R. Basilicata n. 319 del 12 aprile 1985 ad oggetto approvazione di Piano Particolareggiato dell'agglomerato industriale di La Martella ed ignoto/i presupposto/i provvedimento/i di adozione o approvazione del Comune di Matera del medesimo piano e relative N.T.A.;

c) di ignota variante alla lottizzazione di cui alla delibera del Consiglio comunale di Matera n. 1/1997, ed ignoto/i presupposto/i provvedimento/i di adozione o approvazione del Comune di Matera, ovvero di approvazione regionale e relative N.T.A.;

d) di ogni ulteriore strumento urbanistico, regionale, comunale o consortile, generale o attuativo, se ed in quanto esistente,

atti e provvedimenti sopra descritti tutti impugnati anche nella parte in cui pretendono di disciplinare (anche con vincolo espropriativo, oltre la scadenza dei termini di efficacia ed oltre il proprio ambito istituzionale di effetti) le estensioni della ricorrente;

e) del decreto di autorizzazione all'accesso rilasciato dal Consorzio del 23 giugno 2000 sugli immobili di proprietà dei ricorrenti nonché l'avviso di accesso per la compilazione dello stato di consistenza a firma dell'amministratore unico della Euroline s.r.l.;

f) la deliberazione C.d.A. del Consorzio Industriale n. 25 del 13 giugno 2000 con la quale il Consorzio assume di aver approvato il progetto definitivo per la produzione di imbottiture per divani nonché il piano grafico e descrittivo di esproprio e con la quale dichiara la pubblica utilità, urgenza e indifferibilità delle opere;

g) l'ignoto progetto definitivo presentato dalla ditta Euroline s.r.l. il 30 maggio 2000 e l'eventuale rilasciato nulla osta;

h) il piano di esproprio grafico e descrittivo, presentato dalla ditta Euroline s.r.l.;



- i) il piano particellare d'esproprio con l'elenco delle ditte espropriande, il piano particellare grafico d'esproprio, anch'essi allegati per mero estratto al decreto presidenziale del 23 giugno 2000 sopramenzionato;
- l) la compilazione dello stato di consistenza e lo stesso verbale;
- m) eventuali concessioni edilizie o atti abilitativi o espressioni consultive favorevoli (anche della commissione edilizia) del Comune di Matera, se ed in quanto consti presentato progetto esecutivo e resi detti provvedimenti, in favore della ditta Euroline s.r.l., per insediamento/i sulle estensioni in oggetto;
- n) dell'eventuale decreto di occupazione d'urgenza;
- o) di ogni altro provvedimento, comunque connesso o conseguente anche se ignoto nei contenuti.

Con ampia riserva di ogni ulteriore facoltà difensiva alla conoscenza dei contenuti. Con eventuali ulteriori motivi d'impugnativa. Si segnala che è pervenuto ai ricorrenti (racc.ta del 6 aprile 2000) atto anteriore di invito ad un accordo bonario per l'acquisto dei terreni che non reca menzione del termine e dell'autorità cui ricorrere, notoria ipotesi abilitativa della remissione in termini ex art. 34 tu. C.d.S. e relativa elaborazione pretoria, richiesta dalla parte ed assentibile d'ufficio. Pure la comunicazione del 24 giugno 2000 di redazione dello stato di consistenza non reca l'indicazione del termine e dell'autorità cui ricorrere e risulta illegittimamente anticipata rispetto all'occupazione d'urgenza dei terreni.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Matera e di Euroline;

Vista l'ordinanza collegiale n. 49/09 con cui sono stati ordinati incompetenti istruttori cui le amministrazioni intime hanno adempiuto in data 1° e 15 luglio 2009;

Vista la sentenza parziale n. 216 del 29 aprile 2010 di rigetto di tutti i motivi di impugnazione del ricorso con esclusione della censura subordinata di cui al punto 1.4 del ricorso indicata in motivazione;

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 novembre 2009 il dott. Giancarlo Pennetti e uditi per le parti i difensori presenti avvocati Francesco Calculli, su delega di Giacomo Marchitelli, per la parte ricorrente; Luigi Petrone, su delega di Enrica Onorati, per il Comune intimato. Nessuno è comparso per la Società controinteressata;

I ricorrenti dichiarano di essere proprietari e usufruttuari della particelle 2070 e 699 del foglio 65 in catasto di Matera (partita 41222), interessate dalla procedura ablativa di cui agli atti impugnati dai quali si desume che la ditta Euroline s.r.l., in nome e per conto del Consorzio per lo Sviluppo Industriale della Provincia di Matera, è autorizzata ad accedere nei loro terreni ai fini della redazione dello stato di consistenza e necessari rilievi nell'agglomerato industriale «La Martella», lotto B2, B3 e B4 di cui al piano particolareggiato approvato con D.P.G.R n. 319/85.

Si deducono i seguenti motivi.

1) Violazioni di legge e dei principi di diritto in tema di piani regolatori dei consorzi industriali. Violazione di legge (legge urbanistica e art. 31) - violazione ed omessa applicazione dell'art. 2 legge n. 1187/68 - violazione di legge per mancata applicazione art. 4 u.c. legge n. 10/787 e dell'elaborazione pretoria in materia. Violazione art. 3 legge n. 241/90 ed eccesso di potere per difetto e insufficienza di motivazione ed istruttoria, carenza di potere e incompetenza relativa ed assoluta, inefficacia e invalidità. Eccesso di potere sotto molteplici profili sintomatici. Eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Basilicata n. 41 del 3 novembre 1998 (e, ove occorra, della legge reg. Basilicata n. 40 del 1996, art. 1).

1.1 — Premesso che si ignora se vi sia una variante alla lottizzazione di cui alla delibera del C.C. di Matera n. 1/97 concernente i beni in oggetto, si sostiene che in ogni caso la variante è intervenuta 10 anni dopo e a consumazione degli effetti del d.p.g.r. Basilicata n. 319 del 12 aprile 85 oltre che di consumazione del piano regolatore a.s.i.. Di qui l'illegittimità dello *ius variandi* comunale in luogo d'una nuova pianificazione attuativa e ciò anche nella parte in cui disciplinano le proprietà dei ricorrenti dato che il p.p. della zona industriale è scaduto ed inefficace al pari del p.r.g. definitivo per l'area di sviluppo industriale del 1979. Si aggiunge che i piani regolatori di aree e nuclei di sviluppo industriale non producono effetti conformativi e/o espropriativi in assenza di specifica strumentazione comunale subordinata attuativa dei primi. In ogni caso si impugna l'ignota strumentazione di p.r.g. consortile del 1979 anche ove voglia esautorare la necessaria pianificazione di livello inferiore comunale o creare vincoli diretti conformati o espropriativi senza successiva strumentazione comunale. Ciò perché i piani regolatori delle aree industriale redatti dai consorzi (ex art. 144 T.U. leggi sul Mezzogiorno) una volta approvati producono gli effetti del piano territoriale di coordinamento e cioè i comuni devono a quelli uniformarsi e con i loro piani imporre vincoli diretti. I comuni non hanno adottato del resto i nuovi strumenti richiesti dalla norma regionale di cui all'art. 7 1.r. n. 41 /98.



1.2 — Peraltro il limite quinquennale di cui all'art. 2, comma 1, legge n. 1187/68 si riferirebbe a tutti i vincoli di piano. Al momento dell'approvazione del progetto esecutivo con dichiarazione di p.u. sarebbe abbondantemente decorso il prescritto termine decennale dei piani a.s.i., decennale dei piani particolareggiati e quinquennale del predetto art. 2.

1.3 — Né potrebbero ipotizzarsi effetti di proroga a termini decennali scaduti per effetto dell'art. 1 legge n. 40/96 perchè si violerebbe la gerarchia delle fonti e il limite massimo dei M anni già stabilito dal legislatore statale.

1.4 — In difetto sarebbe evidente la lesione della Costituzione e con subordinata eccepita incostituzionalità (ex artt. 3, 42, 43 e 117). Sarebbe illegittimo il comma 5 per la durata ventennale ivi prevista, sia il comma 9 che dispone la riapprovazione per legge con validità per due anni, sia il comma 10 (i comuni devono adeguarsi entro 6 mesi). Neppure la previsione del comma 5 potrebbe ritenersi retroattiva altrimenti sarebbe illegittima in base agli articoli 3, 42, 43 e 117 Cost. I commi 9 e 10 contrasterebbero con la normativa statale fondamentale in tema di formazione degli strumenti urbanistici e la riapprovazione per legge priverebbe il cittadino della coesistente tutela partecipativa. Neppure sarebbe stata fatta una variante in base alla legge n. 1/78.

2) Violazione di leggi (legge n. 1/78 e n. 2359/1865 e 865/71) e dei principi in materia di procedura espropriativa con particolare riferimento alla funzione d'occupazione d'urgenza. Eccesso di potere per vari profili sintomatici, in particolare per erronea considerazione dei presupposti, per difetto di istruttoria, perplessità, irragionevolezza e illogicità manifesta.

Si sostiene che la ditta incaricata, sulla base del decreto di accesso, di redigere lo stato di consistenza il giorno 17 luglio 2000 senza decreto di occupazione d'urgenza avrebbe agito senza potere;

3) Violazione di legge e disciplina in materia di spesa e relativa copertura.

Mancherebbe negli atti impugnati una precisa copertura di spesa;

4) Violazione dell'art. 7, legge n. 241/90 anche per omessa preventiva comunicazione dell'avvio del procedimento fin dall'inizio di questa violazione del principio del contraddittorio e del giusto procedimento.

Sarebbe rimaste inosservate le garanzie partecipative di legge;

5) Ancora sull'irrealizzabilità di fatto e di diritto. Eccesso di potere per irrazionalità ed illogicità manifesta. Difetto di istruttoria e motivazione.

Illegittimamente si delibererebbe lo stato di consistenza senza menzionare l'esistenza della concessione edilizia;

6) Violazione di legge. Incompetenza. Omessa, falsa ed erronea applicazione di legge. Eccesso di potere sotto tutti i profili sintomatici.

Si sostiene, sulla base della circolare ministeriale n. 4/98 del Ministero degli interni che il presidente del Consorzio non poteva firmare il decreto di accesso, l'incompetenza dei tecnici della ditta a sottoscrivere atti della procedura espropriativa;

7) Violazione dell'art. 1 della legge n. 1/78.

La simultaneità dell'immissione in possesso e della redazione dello stato di consistenza riguarderebbe solo le opere pubbliche fra le quali non rientrerebbe quella presente.

8) Invalidità derivata.

Il Consorzio e la Regione non si sono costituiti. Si sono costituiti, per resistere, il Comune di Matera ed Euroline s.r.l.

Con ordinanza collegiale n. 49/09 sono stati ordinati incumbenti istruttori cui la Regione e il Consorzio hanno adempiuto in data 1° e 15 luglio 2009.

Con sentenza parziale n. 216/10 sono stati respinti tutti i motivi di impugnazione del ricorso con esclusione della censura subordinata di cui al punto 1.4 indicata in motivazione.

Alla pubblica udienza del 5 novembre 2009 il ricorso è stato ritenuto per la decisione.

Con la separata sentenza parziale indicata in premessa il Collegio ha, in parte dichiarato tardiva e in parte inammissibile l'impugnativa di alcuni atti e comunque ha respinto tutti i motivi di impugnazione del ricorso in epigrafe con esclusione della censura subordinata di cui al punto 1.4 del primo motivo.

Detta sentenza parziale viene qui comunque riprodotta per esteso nella parte in diritto:

«Preliminarmente deve essere dichiarata l'inammissibilità dell'impugnativa del decreto in data 23 giugno 2000 — emanato dal Presidente del Consorzio intimato — di autorizzazione all'accesso sugli immobili di proprietà dei ricorrenti ai fini della redazione dello stato di consistenza atteso che lo stesso non è atto autonomamente impugnabile in sede giurisdizionale avendo carattere puramente preparatorio e strumentale (cfr. Cons. St., IV, 3 luglio 1986, n. 458). Parimenti privi di autonoma efficacia lesiva sono pure il progetto definitivo, il piano di esproprio grafico e descrittivo



presentati dalla ditta Euroline nonché il piano particellare d'esproprio e il piano grafico d'esproprio allegati al decreto di accesso nonché il verbale recante stato di consistenza degli immobili incisi dai ricorrenti, anch'esso di per sé privo di lesività avendo carattere meramente ricognitivo.

Ciò premesso e passando all'esame dei motivi va in primo luogo giudicato infondato il settimo motivo di gravame dato che la circolare ministeriale invocata è inapplicabile nella specie poiché riguarda gli enti locali, fra i quali non può essere ricompreso il Consorzio per lo sviluppo industriale che è viceversa un ente pubblico economico; conseguentemente il consiglio di amministrazione di quest'ultimo ente non riveste certo natura di organo politico rappresentativo così come riportato in ricorso. Per il resto il motivo è, per le ragioni in rito sopra precisate, inammissibile laddove assume l'incompetenza del presidente ad adottare il decreto di accesso e dei tecnici della Euroline a redigere atti endo-procedimentali della procedura espropriativa.

È poi infondato il quarto motivo di gravame, relativo alla violazione dell'art. 7 della legge n. 241/90.

Con nota del 6 aprile 2000 la Euroline s.r.l., assegnataria (in base alla delibera n. 5 del 16 marzo 2000 del Consorzio) del suolo di mq 14.627 comprensivo di mq 6.600 circa di proprietà dei ricorrenti per la realizzazione di un opificio industriale comunicò, ben prima dell'approvazione del progetto definitivo (intervenuta con delibera n. 25 del 13 giugno 2000), a questi ultimi, non solo estremi e contenuto della delibera di assegnazione ma anche l'intenzione di addivenire ad un accordo bonario per la cessione dei terreni interessati dall'insediamento industriale, nella nota di precisava peraltro che, in caso di mancato accordo si sarebbe proceduto all'esproprio in base alla normativa di legge vigente.

Ora, premesso che, nella specie, il Consorzio non ha dimostrato di avere effettuato una propria previa comunicazione d'avvio del procedimento culminato nella dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, è da ritenere tuttavia che la nota predetta abbia comunque un fornito ai ricorrenti una sufficiente conoscenza della pendenza della procedura ablatoria a carico della loro proprietà. È condivisibile infatti la giurisprudenza che ritiene sanata l'omessa comunicazione d'avvio del procedimento qualora l'interessato abbia avuto comunque conoscenza *aliunde* della sua avvenuta attivazione, dato che l'art. 7, legge n. 241/90 ha la finalità sostanziale di permettere agli aventi titolo di interloquire nel corso dell'*iter* istruttorio (*cf.* T.A.R. Lombardia, Brescia, I, 26 novembre 2008 n. 1687; Cons. St., V, 7 luglio 2008, n. 3351).

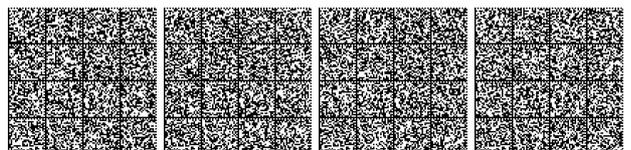
Vanno pure giudicati infondati i motivi nn. 2, 5 e 7, che possono essere esaminati congiuntamente.

Quanto al primo occorre ribadire che, come già suggeriva l'art. 71, comma 1 della legge n. 2359 del 1865 («previa la compilazione dello stato di consistenza dei fondi da occuparsi»), non è dubbio, anche in giurisprudenza, che la compilazione dello stato di consistenza debba essere anteriore al decreto di occupazione d'urgenza. Per la stessa ragione è infondato il motivo 5 dato che, a maggior ragione, la previetà della redazione dello stato di consistenza rispetto al decreto di occupazione d'urgenza vale con riferimento alla concessione edilizia. Pure il settimo motivo è infine infondato dato che, nella fattispecie, non vi è stata simultaneità fra redazione dello stato di consistenza e immissione in possesso degli immobili.

Del pari infondato è il terzo motivo di gravame dato che gli atti impugnati, contrariamente all'assunto attoreo, recano indicazione dei mezzi finanziari predisposti a copertura dei costi di esproprio. Ed infatti nella delibera di approvazione del progetto n. 25/00 si dà espressamente atto che nel quadro economico del progetto, ai fini dell'acquisizione dei suoli necessari all'iniziativa, sussistono le risorse finanziarie necessarie quantizzate in L. 95.495.000.

Occorre poi esaminare il primo motivo di ricorso, in prevalenza riferibile a quella parte del ricorso con cui gli istanti impugnano il piano regolatore consortile definitivo dell'area di sviluppo industriale dell'agglomerato La Martella approvato con DPGR n. 192 del 21 febbraio 1979, il piano particolareggiato, sempre consortile, del predetto agglomerato (DPGR n. 319 del 12 aprile 1985) e la delibera consiliare del Comune di Matera n. 1/97 con cui il Comune si è adeguato alla citata pianificazione. Prima di esaminare le censure mosse a carico degli atti pianificatori occorre anzitutto dichiarare infondata la censura di cui al punto 1.5 (pagine 12-13) dato che l'invocata legge n. 1/78, ovviamente con riferimento all'art. 1 (che prevede appunto, per la procedura d'urgenza, l'approvazione del progetto di opera pubblica avente valore di variante degli strumenti urbanistici ove questi non prevedano destinazione a pubblici servizi delle aree interessate), riguarda espressamente solo le delibere dei consigli comunali. In ogni caso, nella specie, dalle premesse degli atti della procedura ablatoria impugnati si evince che il comune di Matera, con la successiva variante approvata con delibera consiliare del 1° febbraio 1997 ai sensi della legge regionale n. 37/96 ha adeguato il proprio strumento urbanistico alle previsioni dei piani consortili.

L'impugnazione è tardiva dato che la piena conoscenza di detti atti si è realizzata all'atto della pubblicazione degli stessi. In ogni caso sono infondate le censure di cui al punto 1.1 e 1.2 del primo motivo dato che i piani regolatori consortili hanno sì, in quanto piani territoriali, ai sensi dell'art. 51 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218 gli stessi effetti giuridici del piano territoriale di coordinamento di cui all'art. 5, legge n. 1159/42 in tal modo costringendo i comuni interessati, ai sensi del successivo art. 6, ad adeguare ad essi i loro strumenti urbanistici (*cf.* TAR Abruzzo, Pescara, 23 gennaio 2003, n. 177), ma hanno anche effetti diretti in quanto possono contenere previsioni direttamente efficaci nei confronti



delle proprietà private (cfr. Cons. St., IV, 14 maggio 2004, n. 3131) e, nella specie, come si evince dai richiami contenuti nelle premesse degli atti impugnati, gli atti pianificatori consortili citati, recanti vincolo preordinato all'espropriazione ma ormai scaduti all'atto dell'adozione della delibera di approvazione del progetto, nella fattispecie hanno potuto recuperare la loro efficacia esclusivamente in base alla legge regionale n. 41 del 3 novembre 1998 (Disciplina dei consorzi per lo sviluppo industriale) il cui articolo 7 (piani territoriali e dei nuclei di industrializzazione) che, nel ridisciplinare la materia con la previsione di nuovi strumenti di pianificazione, stabilisce, al comma 7, che i «piani approvati ai sensi dell'art. 51 del d.P.R. 6 marzo 1978 n.218 o della legge regionale n. 32/1994, nel frattempo scaduti, sono riapprovati con la presente legge ed hanno una validità di due anni. Entro tale termine i Consorzi provvederanno ad adottare i nuovi strumenti di Pianificazione, con le procedure previste dalla presente legge». Sicchè l'infondatezza di tali profili di censura risiede esclusivamente nella reviviscenza di efficacia che detta disposizione legislativa ha assicurato per due anni ai piani predetti benchè scaduti (essendo decorso sia il termine decennale di efficacia sia quello quinquennale di cui all'art. 2, comma 1, legge n. 1187/68).

Occorre a questo punto fare riferimento al profilo sub 1.4 col quale, in via principale, il ricorrente rileva l'impossibilità di ricongiungere effetti di proroga (in modo da superare la ordinaria decennale) al piano consortile da parte della l.r. Basilicata n.40 del 12 agosto 1996, il cui articolo 1, nel sostituire il comma terzo dell'articolo 9 (disciplina transitoria della pianificazione delle aree industriali) della legge regionale Basilicata 31 agosto 1995, n. 60 (norme per il riordinamento delle funzioni amministrative in materia di espropriazione per p.u.. Delega di funzioni agli enti locali. Disciplina dei poteri espropriativi relativi alle opere ed interventi dei consorzi per le aree di sviluppo industriale) ha stabilito che i piani approvati alla data di entrata in vigore della legge producono gli effetti giuridici del piano territoriale di coordinamento e hanno efficacia fino all'approvazione della legge regionale sull'uso e tutela del suolo e comunque non oltre i termini previsti per i piani di zona.

L'assunto è infondato dato che, nella fattispecie, come anzidetto, il Consorzio ha basato la propria iniziativa ablatoria non su questa normativa (che fra l'altro non può toccare piani che nel frattempo sono già scaduti quali sono quelli prima menzionati) ma sull'altra e successiva normativa di legge regionale di cui all'articolo 7 (piani territoriali e dei nuclei di industrializzazione) della legge regionale Basilicata 3 novembre 1998 n. 41 (disciplina dei consorzi per lo sviluppo industriale) che recita:

«1. — I Consorzi, ai fini della formazione, dell'aggiornamento e della variazione del Piano territoriale consortile, predispongono un documento preliminare che argomenta e giustifica l'attività di pianificazione che intendono porre in essere e convocano, per l'esame, una Conferenza di pianificazione.

2. — Alla Conferenza partecipano i rappresentanti legali, o loro delegati, degli Enti competenti a deliberare gli atti di pianificazione, ovvero ad esprimere pareri, intese, nulla-osta o assensi comunque denominati. In tal caso le determinazioni concordate sostituiscono a tutti gli effetti i concerti, le intese, i nulla-osta e gli assensi richiesti.

3. — Alla Conferenza di pianificazione si applicano le disposizioni procedurali previste dall'art. 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in quanto compatibili.

4. — La proposta di Piano territoriale Consortile, con il resoconto dei risultati della Conferenza, viene trasmesso alla Giunta regionale che, entro venti giorni dal suo ricevimento, lo adotta esprimendo anche il proprio parere sugli eventuali dissensi registrati in sede di conferenza di pianificazione. Il Piano viene pubblicato per 30 giorni consecutivi presso la sede del Consorzio e, per estratto, presso le sedi della provincia e dei comuni interessati. Dell'avvenuto deposito è data notizia al pubblico mediante affissione di manifesti nei comuni interessati dal Piano e mediante pubblicazione sul Foglio Annunzi Legali della provincia. Entro i successivi 30 giorni enti o privati possono presentare osservazioni. Il Piano viene trasmesso al Consiglio regionale che lo approva, decidendo sui dissensi registrati in sede di Conferenza e sulle osservazioni di cui al precedente comma. Dell'approvazione è data notizia sul Bollettino Ufficiale della Regione.

5. — I Piani territoriali dei Consorzi hanno efficacia ventennale. Ad essi è conferito il valore di Piano territoriale di coordinamento di cui all'art. 5 della legge n. 1150/1942.

6. — I Piani territoriali consortili sono attuati a mezzo di Piani dei singoli nuclei d'industrializzazione che, se conformi al Piano Territoriale, sono approvati direttamente dai Consorzi.

7. — I Piani dei nuclei di industrializzazione possono anche essere adottati in variante al Piano territoriale con le procedure previste per quest'ultimi.

8. — I contenuti tecnici dei Piani territoriali dei Consorzi e dei Piani di insediamento dei nuclei d'industrializzazione saranno definiti con provvedimento della Giunta regionale.

9. — I Piani approvati ai sensi dell'art. 51 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218 o della legge regionale n. 32/1994, nel frattempo scaduti, sono riapprovati con la presente legge ed hanno una validità di due anni. Entro tale termine i Consorzi provvederanno ad adottare i nuovi strumenti di Pianificazione, con le procedure previste dalla presente legge.



10. — Entro sei mesi dalla pubblicazione sul B.U.R. della deliberazione di approvazione dei piani territoriali dei Consorzi i comuni hanno l'obbligo di adeguare i propri strumenti urbanistici alle previsioni dei piani territoriali che riguardano i rispettivi territori. Decorso inutilmente tale termine le previsioni dei piani territoriali si intendono automaticamente sostituite a quelle degli strumenti urbanistici comunali limitatamente alle aree industriali o alle infrastrutture ad esse strumentali.

11. — Gli impianti e gli insediamenti da realizzare nei territori compresi nei piani consortili, sono dichiarati di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti. Gli immobili necessari a realizzarli sono espropriati dai i Consorzi, mediante decreti del presidente del Consorzio, con la procedura di cui all'art. 53 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218.

12. — Le aree e gli immobili di proprietà dei Consorzi sono assegnati ad imprese che esercitano attività industriali, artigianali, commerciali o di prestazione di servizi Strumentali alla produzione.

13. — I Consorzi rientrano nella libera proprietà delle aree o delle strutture senza maggiorazione di prezzo qualora, trascorso un anno dalla presa in possesso, gli imprenditori non abbiano avviato i lavori di realizzazione delle strutture previste e, trascorso un anno, non abbiano pienamente iniziato l'attività. Il termine d'inizio e di fine dei lavori può essere prorogato dal Consorzio su motivata richiesta degli imprenditori e su conforme deliberazione del C.d.A. dei Consorzi.

14. — Nelle aree dei Consorzi dotate degli impianti e delle infrastrutture di tutela ambientale, previsti nel piano di insediamento del nucleo, le imprese sono esonerate dall'acquisizione di tutte le autorizzazioni previste da leggi regionali, necessarie alla realizzazione degli stabilimenti, eccezione fatta di quelle relative alla sicurezza interna ed esterna e di quelle in materia di inquinamento che non siano rese superflue dall'allaccio o dall'utilizzazione degli impianti o servizi consortili, nonché delle autorizzazioni in materia di tutela del paesaggio. L'esonero non riguarda, in ogni caso, le autorizzazioni richieste da leggi statali.

15. — Ai fini della progettazione e della realizzazione degli interventi previsti dalla presente legge, i Consorzi possono concludere con la Regione e con gli altri enti pubblici accordi di programma nei quali sono stabiliti gli obiettivi, i tempi e le modalità di attuazione e le previsioni di spesa. In caso di partecipazione del comune o dei comuni interessati all'accordo di programma, ove l'accordo comporti variazioni degli strumenti urbanistici, si applicano le norme di cui all'art. 27, commi 4 e 5 della legge 8 giugno 1990, n. 142 e dell'art. 1, comma 59 della legge 28 dicembre 1995, n. 549 e successive modifiche.

16. — I Consorzi attestano la conformità dei progetti di insediamento e di reinsediamento produttivo, delle varianti e delle destinazioni d'uso alle previsioni del piano di insediamento del singolo nucleo. A tal fine i Consorzi promuovono la costituzione di organi tecnici misti con la partecipazione degli uffici tecnici dei comuni interessati.»

L'amministrazione ha fatto richiamo a tale normativa di legge, in particolare il comma 9, nel decreto di autorizzazione all'accesso sui fondi dei ricorrenti, nella delibera di assegnazione del lotto in favore della controinteressata e nella stessa delibera di approvazione del progetto, dichiarata di pubblica utilità con richiamo al comma 11 del medesimo art. 7.

Occorre poi passare alla censura subordinata con la quale i ricorrenti, sia pure con qualche imprecisione, sollevano, proprio con riferimento alla legge regionale 3 novembre 1998, n. 41 (Disciplina dei consorzi per lo sviluppo industriale), eccezione d'incostituzionalità a carico dell'art. 7 (piani territoriali e nuclei di industrializzazione) con riferimento sia al comma 5 (che dispone: «I piani territoriali dei consorzi hanno efficacia ventennale. Ad essi è conferito il valore di Piano territoriale di coordinamento di cui all'art. 5 della legge n. 1150/42»), sia al comma 9 («I piani approvati ai sensi dell'art. 51 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218 o della legge regionale n. 32/1994, nel frattempo scaduti, sono riapprovati con la presente legge ed hanno una validità di due anni. Entro tale termine i Consorzi provvederanno ad adottare i nuovi strumenti di Pianificazione, con le procedure previste dalla presente legge» e sia al comma 10 («Entro sei mesi dalla pubblicazione sul B.U.R. della deliberazione di approvazione dei piani territoriali dei Consorzi i comuni hanno l'obbligo di adeguare i propri strumenti urbanistici alle previsioni dei piani territoriali che riguardano i rispettivi territori. Decorso inutilmente tale termine le previsioni dei piani territoriali si intendono automaticamente sostituite a quelle degli strumenti urbanistici comunali limitatamente alle aree industriali o alle infrastrutture ad esse strumentali.

Le eccezioni relative ai commi 5 e 10 sono prive di fondamento atteso che:

comma 5, riguardando i futuri nuovi piani territoriali consortili, non ancora adottati al momento dell'approvazione del progetto e dichiarazione di pubblica utilità dei lavori per l'iniziativa industriale della Euroline non rileva nella fattispecie;



il comma 10, al pari del comma 5, riguarda i futuri nuovi piani, all'indomani della cui pubblicazione i comuni sono chiamati ad adeguarsi. Di conseguenza anche questa disposizione è in conferente rispetto alla fattispecie in esame.

A quanto sopra consegue la reiezione di tutti i motivi del ricorso con esclusione d'un solo profilo del primo motivo di impugnazione (quello relativo al comma 9) per il quale, questo Tribunale, con separata ordinanza, ha sollevato d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 legge regionale n. 9/2007 per contrasto con gli artt. 3, 41, comma 1, 117, comma 3, e 97, comma 1, della Costituzione.

Spese al definitivo.».

Al Collegio è dunque rimasta da esaminare la censura con cui si solleva, con riferimento alla legge regionale 3 novembre 1998, n. 41 (Disciplina dei consorzi per lo sviluppo industriale), eccezione d'incostituzionalità dell'art. 7 (piani territoriali e nuclei di industrializzazione) comma 9 («I piani approvati ai sensi dell'art. 51 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218 o della legge regionale n. 32/1994, nel frattempo scaduti, sono riapprovati con la presente legge ed hanno una validità di due anni. Entro tale termine i Consorzi provvederanno ad adottare i nuovi strumenti di Pianificazione, con le procedure previste dalla presente legge».

Detta questione di legittimità costituzionale risulta rilevante nel presente giudizio, dal momento che, essendo stati giudicati infondati gli altri motivi di impugnazione, e tenuto conto della circostanza che la delibera n. 25 del 13 giugno 2000 di approvazione del progetto, dichiarativa della pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità delle opere trova giuridico sostegno proprio e soltanto nel ripristino di efficacia che la citata disposizione, mediante riapprovazione *ex lege*, ha assicurato alla strumentazione urbanistica consortile di cui al D.P.G.R. n. 192 del 21 febbraio 1979 (piano regolatore consortile dell'agglomerato «La Martella» di Matera) e al D.P.G.R. n. 319 del 12 aprile 1985 (Piano particolareggiato del medesimo agglomerato), da tempo scaduta (atteso che l'articolo 25 della legge n. 1/78 ha a suo tempo fissato il termine di efficacia decennale dei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale).

Tale questione di legittimità costituzionale, sollevata in relazione agli articoli 3 (lesione del principio di uguaglianza), 42 e 43 (proprietà compressa senza le tutele e presupposti valutativi del sacrificio), 24 (minorazione del diritto di difesa), 97 (lesione del giusto procedimento ed esautorazione delle competenze amministrative e partecipative), 117 (violazione delle norme fondamentali dello Stato in materia di piani ASI, contemplanti durata decennale, approvazione con procedimento complesso, partecipazione degli amministrati, forme notiziali, riesame nonché dei principi della legge urbanistica statale e delle regioni) non risulta nemmeno manifestamente infondata.

Va ricordato infatti che le opere comprese nei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale previsti dal d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, sono considerate di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili per effetto dell'art. 53 di tale decreto, con la conseguenza che, ai fini dell'adozione di un provvedimento di espropriazione, l'approvazione dei piani implica la valutazione della preminenza dell'interesse pubblico su quello privato (C.d.S., IV, 3 giugno 1996, n. 720).

I terreni compresi nei predetti piani sono in tal modo vincolati alla realizzazione delle opere ivi previste ma ovviamente, come tutti i vincoli della proprietà privata, anche quelli in questione non possono avere durata indeterminata, perché in questo caso il vincolo stesso avrebbe un effetto direttamente ed immediatamente espropriativo; per tale ragione, con l'introduzione dell'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, è stato fissato il termine di efficacia decennale dei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale.

La scadenza di detti vincoli non è di ostacolo alla loro riadozione in ragione di motivate esigenze di pubblico interesse, previo completo riesame dell'assetto urbanistico dell'area industriale, per evitare la, sostanziale elusione dell'intervenuta scadenza del precedente piano (C.d.S., II, 24 ottobre 1990, n. 438), con conseguente *vulnus* dei principi costituzionali in materia di rispetto della proprietà privata; è altresì possibile anche una proroga dell'efficacia dei piani in questione, con la precisazione che essa, che per sua stessa natura si configura come un atto accessorio rispetto ad un altro atto, principale, valido ed efficace (C.G.A., 25 gennaio 1990, n. 2), non può legittimamente essere adottata quando il piano originario sia già scaduto (*cf.*: Cons. St., IV, 14 maggio 2004, n. 3131).

Nel caso di specie non è contestato che l'opera per la cui realizzazione è stato emanato prima l'approvazione del progetto con dichiarazione di p.u. e, poi, lo stesso definitivo decreto di esproprio (decreto consortile n. 54 del 16 luglio 2001) rientra nell'ambito del piano regolatore dell'area di sviluppo industriale «La Martella» di Matera e del successivo piano particolareggiato della medesima area e che non può dubitarsi che gli stessi, per effetto dell'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1 (e dell'art. 52, secondo comma, del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218) siano scaduti il primo nel febbraio del 1989 e il secondo nell'aprile del 1985.



Va poi escluso che al piano consortile in esame sia applicabile l'art. 11 della legge 31 maggio 1990, n. 128, che ha prorogato al 31 dicembre 1990 il termine di validità dell'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, non potendo ammettersi la prorogabilità di un provvedimento non più efficace perchè scaduto. Neppure trova applicabilità, al caso di specie, l'ulteriore proroga triennale di validità dei piani consortili prevista dal secondo comma dell'art. 52 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218 (nel testo novellato dall'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1), dato che i piani predetti sono stati approvati in data successiva al 15 gennaio 1978 che invece è presa in considerazione dalla disposizione citata.

Tanto premesso va dunque considerata la disposizione di legge regionale avverso la quale si appunta l'eccezione d'illegittimità costituzionale sollevata dai ricorrenti con riguardo ai sopra specificati molteplici profili.

La stessa, si colloca all'interno d'una più ampia disciplina di legge regionale relativa ai consorzi per lo sviluppo industriale culminante nell'articolo 7, col quale si prevedono nuove regole relativamente alla formazione, aggiornamento e variazione del piano territoriale consortile (commi 1, 2, 3 e 4), si fissa in venti anni l'efficacia dei piani e si conferisce loro il valore di piani territoriali di coordinamento (comma 5), si fissa la nuova normativa dei piani attuativi (commi 6 e 7) e si demanda a un atto regionale la definizione dei contenuti tecnici dei piani (comma 8); dopo di chè con riferimento ai vecchi piani, approvati ai sensi dell'art. 51 (piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale) del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218 (T.U. delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno) o della legge regionale n.32/94 (Assetto dei consorzi per le aree di sviluppo industriale), e «nel frattempo scaduti», se ne prevede la riapprovazione con validità biennale. Tale biennio è appunto il periodo di tempo a disposizione dei Consorzi per l'adozione dei nuovi strumenti di pianificazione con le nuove procedure e decorrere dall'entrata in vigore della legge regionale in esame, cioè dal novembre del 1998.

La *voluntas* del legislatore è stata, pertanto quella di far rivivere tutti i piani approvati in qualsiasi tempo scaduti: ciò dovrebbe trovare giustificazione alla luce del fatto che la legge regionale in parola rappresenta per la Basilicata, dopo la citata l.r. n. 32/94, che però ha toccato soprattutto l'assetto degli enti consortili, il primo intervento normativo di ampio respiro nell'ambito di una materia così delicata qual è quella dei consorzi per le aree di sviluppo industriale e soprattutto sugli atti pianificatori ad essi demandati.

Ora, benché comprensibile l'esigenza che ha mosso il legislatore regionale e ancorchè possa apparire limitato il periodo biennale di efficacia, non può trascurarsi che, nella specie, si è in presenza d'una risottoposizione a vincolo preordinato all'esproprio di immobili, con correlati diritti di proprietà, già a suo tempo incisi dai piani durante il periodo di ordinaria efficacia, senza indennizzo alcuno e senza alcun previo bilanciamento degli interessi in gioco, quello pubblico e quello privato.

La reiterazione dei vincoli espropriativi infatti deve sempre essere puntualmente motivata con riguardo alla persistente necessità di acquisire la proprietà privata (da valutare sulla base di una idonea istruttoria procedimentale da cui emerga la prevalenza dell'interesse pubblico rispetto a quello privato da sacrificare); contemporaneamente, deve essere pure prevista la corresponsione del giusto indennizzo. In mancanza di tutto ciò vi è lesione del diritto di proprietà. Viceversa la riapprovazione dei piani a.s.i. scaduti della Basilicata interviene indiscriminatamente per il mero fatto della loro esistenza e a prescindere dal momento in cui sono scaduti. Di tal chè, oltre alla lesione degli articoli 41 e 42, pare verosimile per questo remittente prospettare pure la violazione dell'art. 3 e dell'art. 97 della Costituzione in relazione alla lesione al generale principio di ragionevolezza (cui dovrebbe attenersi la discrezionalità del Legislatore) e al principio di legalità e di buon andamento dell'azione amministrativa che, nella specie, viene inferta dalla disposizione di legge in parola attraverso la riapprovazione *ex lege* dei piani scaduti.

Codesta Corte, ha, in una fattispecie non dissimile da quella odierna (sentenza n. 314 del 20 luglio 2007, relativa ad una legge regionale campana, la n. 16/98 in tema di assetto dei consorzi per le aree di sviluppo industriale), accolto le prospettate eccezioni d'incostituzionalità rammentando che:

«L'*iter* interpretativo della garanzia costituzionale in materia di espropriazione ha portato a riconoscere il principio secondo cui, per gli anzidetti vincoli (urbanistici) espropriativi, la reiterazione (o la proroga) comporta — oltre la temporaneità — necessariamente un indennizzo, diretto al ristoro del pregiudizio causato dal protrarsi della durata (sentenza n. 148 del 2003). Ed infatti, questa Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 147, primo ed ultimo comma, del previgente testo unico delle leggi sul Mezzogiorno, approvato con d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523, nella parte in cui dette norme consentivano, senza previsione di indennizzo, che vincoli di destinazione preordinati all'esproprio fossero imposti sui beni di proprietà privata dai piani regolatori delle aree dei nuclei di sviluppo industriale, senza prefissione di un termine di durata (sentenza n. 260 del 1976). La regola dell'indennizzabilità dei vincoli espro-



priativi reiterati è ormai un principio consolidato nell'ordinamento, anche per l'entrata in vigore dell'art. 39 del testo unico delle espropriazioni (d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327). La reiterazione di qualsiasi vincolo preordinato all'esproprio, o sostanzialmente espropriativo, dunque, è da intendere implicitamente integrabile con il principio generale dell'indennizzabilità (sentenza n. 397 del 2002)»;

appaiono fondate le eccezioni che pongono in rilievo l'assenza d'una qualsivoglia valutazione degli interessi pubblici e privati coinvolti dal rinnovo dei vincoli posti dai piani a.s.i., in relazione alla persistente necessità da parte della pubblica amministrazione di disporre della proprietà privata per realizzare un progetto di interesse generale;

mentre la proroga di vincoli ancora in corso, attraverso un provvedimento generale connesso ad un intervento normativo che regola l'intera materia dei consorzi a.s.i. appare giustificata, purché assistita dalla corresponsione di un indennizzo, non così può concludersi in relazione all'intento di far rivivere vincoli ormai scaduti, indipendentemente dal periodo della loro pregressa efficacia.

Infatti, secondo Codesta Corte, il piano a.s.i., «seppure tipologicamente assimilabile al piano territoriale di coordinamento, incide direttamente sulle proprietà interessate, esponendole al procedimento espropriativo cui è prodromica la dichiarazione di pubblica utilità in essi implicita. La generalità dell'intervento non consente il bilanciamento dell'interesse pubblico, come concretamente può atteggiarsi nelle varie porzioni del territorio, con gli interessi dei proprietari destinatari del vincolo, i quali vengono così esposti ad un ulteriore periodo di compressione del proprio diritto, quando la decorrenza, anche lontana, del periodo, legale e prevedibile, di efficacia del vincolo, poteva aver creato in essi un legittimo affidamento sulla riespansione del diritto medesimo. L'effetto di limitare i diritti dei cittadini, attraverso la reviviscenza dei piani a.s.i., non avrebbe potuto prescindere dalla procedimentalizzazione di una verifica, caso per caso, della persistente attualità dell'interesse allo sviluppo industriale a distanza di tempi anche considerevoli, sugli specifici contesti territoriali, in rapporto all'interesse dei proprietari.».

Sotto i delineati profili questo Tribunale amministrativo è dell'avviso che la questione di legittimità costituzionale della più volte ricordata normativa, sia effettivamente non manifestamente infondata.

Non può dubitarsi, poi, della sua rilevanza atteso che, come emerge dall'esposizione fin qui svolta, la sua applicazione è decisiva ai fini della decisione della controversia in esame.

Il giudizio va, pertanto, sospeso e gli atti trasmessi alla Corte costituzionale, in attesa della soluzione da parte della medesima Corte delle suddette sollevate questioni di legittimità costituzionale.

P.Q.M.

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9 della legge regionale n. 41/1998, in relazione agli artt. 3, 42, 43, 97, della Costituzione;

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge cost. n. 1/1948 e 23 della legge n. 87/1953, dispone la sospensione del giudizio ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina altresì che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al presidente della giunta regionale della Basilicata, nonché comunicata al presidente del consiglio regionale della Basilicata.

Così deciso in Potenza nella camera di consiglio del giorno 5 novembre 2009 e 25 marzo 2010.

Il Presidente: CAMOZZI

L'estensore: PENNETTI



N. 341

*Ordinanza del 5 maggio 2010 emessa dalla Corte d'appello di Perugia
nel procedimento penale a carico di Raileanu Valentin*

Estradizione - Mandato d'arresto europeo - Consegna per l'estero - Consegna esecutiva - Rifiuto della consegna - Previsione che la Corte di appello rifiuti la consegna se il mandato di arresto europeo sia stato emesso ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà personale, qualora la persona ricercata sia cittadino italiano, sempre che la Corte di appello disponga che tale pena o misura di sicurezza sia eseguita in Italia conformemente al suo diritto interno - Mancata previsione del rifiuto della consegna del residente non cittadino - Diversità di trattamento del residente non cittadino nel caso di mandato d'arresto esecutivo rispetto al caso di mandato d'arresto processuale - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

- Legge 22 aprile 2005, n. 69, art. 18, comma 1, lett. r).
- Costituzione, artt. 3, 27, comma terzo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 4, n. 6, della decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea 13 giugno 2002, n. 584.

LA CORTE D'APPELLO

Sulla eccezione di incostituzionalità dell'art. 18, lett. r) legge n. 69/2005 nella parte in cui non prevede il rifiuto di consegna dello straniero residente in Italia, destinatario di un MAE emesso per l'esecuzione della sentenza di condanna definitiva resa dall'Autorità Giudiziaria del Paese di origine, sollevata dal procuratore generale e dalla difesa di Raileanu Valentin, nato a Tecuci (Romania) il 21 marzo 1977;

O s s e r v a

Raileanu Valentin è cittadino romeno residente in Italia, raggiunto da MAE n. 32/08 del 27 maggio 2008 emesso dal Tribunale di primo grado di Galati, in esecuzione della sentenza penale n. 1724 del 28 settembre 2007 dello stesso Tribunale, irrevocabile il 16 ottobre 2007, con la quale è stato condannato alla pena di anni 1, mesi 1 di reclusione per il reato di guida in stato di ebbrezza (art. 87, primo comma della OUG n. 195/2002 e art. 13 codice penale romeno), reato commesso il 28 agosto 2005 sulla strada Prelungirea Brailei; nonché in esecuzione della condanna alla pena di mesi 5 di reclusione per il reato di guida in stato di ebbrezza (art. 79, primo comma della OUG n. 195/2002 e artt. 74, lett. a) e c) e 76, lett. d) codice penale romeno) inflittagli con sentenza emessa dal Tribunale di primo grado di Galati in data 12 giugno 2003, pena da scontare insieme alla pena di anni 1 e mesi 1 sopra indicata, reato commesso in Movileni il 16 marzo 2003.

Risulta agli atti come il Raileanu sia stabilmente dimorante nel comune di Piegara (Perugia) fin dall'anno 2007, come si evince dalla carta di identità, dal certificato di residenza, dal contratto di affitto e di lavoro.

Risulta ancora come, alla luce della normativa di cui alla legge n. 69/2005, occorrerebbe dare esecuzione alla consegna del Raileanu allo stato richiedente.

Ciò posto, ritiene la Corte la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 18, comma 1, lettera r) legge n. 69/2005 nella parte in cui non prevede il rifiuto della consegna del residente concittadino prospettata in relazione alla violazione degli artt. 3 e 27, comma 3 e 117, comma 1 Cost.

Quanto alla violazione dell'art. 3 Cost. si rileva come è pur vero che la decisione quadro 2002/584/Gai dia una mera facoltà agli stati membri dell'Unione europea di estendere le garanzie eventualmente riconosciute ai propri cittadini anche agli stranieri residenti sul territorio; tuttavia una volta introdotta tale parificazione per quanto riguarda il «MAE processuale» (art. 19, comma 1, lettera c), che prevede la possibilità di consegna del cittadino o del residente alla condizione che la persona dopo essere stata ascoltata sia rinviata nello stato membro di esecuzione per scontarvi la pena o l'eventuale misura di sicurezza applicata dallo stato membro di emissione, appare del tutto illogico che tale parificazione non sia stata effettuata dal richiamato art. 18, comma 1, lettera r) concernente il «MAE esecutivo» di una sentenza di condanna di uno stato estero, che riserva al solo cittadino italiano il rifiuto della consegna.



Tanto più che l'art. 4, n. 6 della decisione quadro sopra richiamata ha espressamente previsto che l'Autorità Giudiziaria chiamata ad eseguire un MAE fondato su una condanna definitiva possa rifiutare la consegna «qualora la persona ricercata dimori nello stato membro di esecuzione, che sia cittadino o vi risieda», parificando il residente al cittadino dello stato.

Quanto alla violazione dell'art. 27, terzo comma Cost., la stessa si manifesta nella misura in cui un soggetto stabilmente residente sul territorio dello stato, ove ha stabilito il centro dei propri interessi affettivi e lavorativi, venga costretto ad espriare la pena inflittagli in un contesto territoriale a lui ormai estraneo, con pregiudizio di un futuro reinserimento sociale del condannato, in violazione del principio della finalità rieducativa della pena.

Quanto alla violazione dell'art. 117, comma 1 Cost., la norma in esame nel prevedere il rifiuto di consegna per il solo cittadino italiano, ed imponendolo per tutti i cittadini della UE si pone in contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, in particolare dell'art. 4, n. 6 decisione quadro 2002/584/GAI laddove non consente di differenziare, in tema di rifiuto della consegna, la posizione del cittadino da quella di residente non cittadino.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma e 117, comma 1 Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, lettera r) della legge 22 aprile 2005, n. 69 nella parte in cui non prevede il rifiuto della consegna del residente non cittadino;

Sospende il giudizio ed ordina che, a cura della cancelleria siano trasmessi gli atti alla Corte costituzionale.

Ordina alla cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e di darne comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Perugia, addì 5 maggio 2010

Il Presidente: BORSINI

I consiglieri: BELARDI-BATTISTACCI

10C0770

N. 342

*Ordinanza del 22 febbraio 2010 emessa dal Tribunale di Brescia
sul reclamo proposto da Ipprio Fabio contro Galesi Giovanni ed altri*

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia per il governo del territorio - Recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti - Qualificazione dell'intervento come ristrutturazione edilizia realizzabile anche in deroga ai limiti e alle prescrizioni degli strumenti di pianificazione comunale - Conseguente ritenuta possibilità di ampliamenti di edifici in deroga ai limiti di distanza tra fabbricati stabiliti dall'art. 9 del decreto interministeriale n. 1444 del 1968, cui gli strumenti urbanistici (salvo che per assetti specifici) sono vincolati - Denunciato contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale e con le definizioni degli interventi edilizi in essa stabilite - Esorbitanza dalla potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di «governo del territorio» ed interferenza nella materia «ordinamento civile», di esclusiva spettanza statale - Irragionevole incidenza sul diritto di proprietà dei fondi finitimi - Richiamo alla sentenza n. 232 del 2005 della Corte costituzionale.

- Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 64, comma 2, come sostituito dall'art. 1, comma 1, lett. d), della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2005, n. 20.
- Costituzione, artt. 2, 3, 42 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo (in relazione agli artt. 873 cod. civ., 41-quinquies della legge 17 agosto 1942, n. 1150, 9 del decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 e 3 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380).



IL TRIBUNALE

Letto il reclamo proposto da Ippro Fabio avverso l'ordinanza resa in data 17 novembre 2009 dal Tribunale di Brescia ex art. 1170 c.c. e 703 c.p.c., con la quale, in accoglimento dell'azione di manutenzione svolta da Galesi Giovanni, Galesi Evelina, Bordogna Maurizio e Loda Marietta, gli è stata ordinata la demolizione di una porzione dell'ultimo piano della casa di abitazione «onde assicurare il rispetto del distacco di mt. 10,00 tra sopralzo e fabbricato dei ricorrenti»;

Letta la comparsa di costituzione dei reclamati e sentite le parti all'udienza fissata per la discussione;

Rilevato che, in punto di fatto, è incontestato che il sopralzo realizzato dal reclamante, pur rispettando la distanza civilistica di metri tre dall'edificio confinante, violi la disposizione in tema di distanze fissata dall'art. 76 del N.T.A. del P.R.G. vigente nel comune di Brescia, che, sul punto, recepisce il disposto dell'art. 9 d.m. n. 1444/1968;

Rilevato che non è del pari in discussione che il manufatto in contestazione integri ipotesi di recupero a fini abitativi di preesistente sottotetto e che lo stesso sia stato realizzato in conformità a quanto prescritto degli artt. 63 e 64 legge regionale n. 12/2005, come modificati dalla legge regionale n. 20/2005 (ossia, nello specifico, che ci fosse un sottotetto preesistente avente le caratteristiche date e che nell'esecuzione del sopralzo sono state rispettate le prescrizioni in materia di urbanizzazione, igienico sanitarie, di altezza, di rapporti areoilluminanti, di asservimento di aree a parcheggio mediante atto di costituzione di vincolo pertinenziale, di abbattimento delle barriere architettoniche e di isolamento termico dell'edificio al fine del contenimento dei consumi energetici, di corresponsione degli oneri e contributi di legge; la pratica edilizia risulta inoltre corredata del parere favorevole espresso dalla Commissione per il paesaggio; *cfi*: CTU a firma arch. Alberto Crescini, in atti);

Rilevato che la prima questione oggetto del contendere, sollevata dal reclamante, è se la legge regionale intendesse o meno derogare alle disposizioni dettate in materia di distanze; ciò in quanto il sig. Ippro Fabio ha presentato al comune di Brescia la prevista D.I.A. e la pratica amministrativa, acquisito anche il parere della commissione paesaggistica comunale, ha avuto esito positivo, senza che il comune sollevasse alcun rilievo; ciononostante l'Ippro è risultato soccombente nell'azione di manutenzione svolta dal proprietario confinante in quanto, secondo il giudice di *prime cure*, «il riferimento alla legislazione regionale in tema di recupero dei sottotetti» deve «considerarsi ininfluente»;

Ritenuto che la soluzione interpretativa offerta dal giudice di *prime cure*, così come dalle sentenze del giudice amministrativo dallo stesso richiamate (TAR Lombardia - Milano sent. n. 1991/2007, TAR Lombardia - Brescia sent. n. 832/2007) non convinca in quanto, dovendo affrontare due problemi da tenere distinti, ossia quello dell'accertamento dell'intenzione del legislatore regionale e quello dei limiti del potere legislativo regionale, elude la necessità di affrontare compiutamente il primo, pervenendo ad una conclusione che contrasta con il principio di legalità;

Ritenuto che il percorso argomentativo offerto dalle suddette pronunce sia il seguente: posta la necessità di verificare se il recupero del sottotetto sia soggetto «al rispetto dei parametri e degli indici urbanistici ed edilizi, tra cui — in special modo — le regole in tema di distanze», viene esaminata la disciplina statale di riferimento in materia di distanze, ne viene sottolineata l'inderogabilità *in pejus* ad opera della legislazione regionale concorrente nella materia del «governo del territorio», e viene conseguentemente affermato che l'art. 64, comma 2 «non opera» a fronte di disposizione inderogabile, qual è appunto il decreto interministeriale n. 1444/1968, nella parte in cui disciplina le distanze tra fabbricati, trattandosi altresì di materia inerente l'ordinamento civile e dunque di competenza esclusiva dello Stato;

Ritenuto che, di fatto, siffatta soluzione risolva un'antinomia — stante la presenza nel sistema di due norme che connettono alla medesima fattispecie conseguenze giuridiche incompatibili, l'una affermando l'altra negando la derogabilità della distanza di metri 10 tra fabbricati — in favore della normativa statale ed in forza del principio per cui la legge regionale non può dettare disposizione che incidono nei rapporti tra privati, o che comunque disattendono i principi fondamentali dettati in materia; viene quindi fornita un'interpretazione adeguatrice della norma regionale che, com'è noto, rappresenta, piuttosto, attività di integrazione del diritto;

Rilevato che la cd. interpretazione adeguatrice, che si ispira al dogma della coerenza del diritto e che risulta finalizzata a conservare la validità del testo normativo, al pari di ogni ipotesi di interpretazione correttiva deve essere sostenuta da argomenti che screditino come impraticabile l'interpretazione letterale, argomenti che sono essenzialmente tre: 1) l'argomento logico, che fa appello allo scopo del legislatore; 2) l'argomento apagogico, che fa appello alla ragionevolezza del legislatore, cui non sono attribuibili leggi assurde; 3) l'argomento naturalistico, che fa appello alla natura delle cose per screditare il testo normativo come non aderente alla realtà;

Rilevato che il carattere «primario» dell'interpretazione letterale e quello secondario dell'interpretazione correttiva sono state confermate in più occasioni dalla Corte costituzionale, che ha tra l'altro sottolineato che «il giudice non può sottrarsi al compito ineludibile nel nostro ordinamento di applicare la norma secondo l'interpretazione che le consente di concretamente e meglio realizzare lo scopo perseguito dal legislatore» (*Cfi*: Corte cost. n. 26/1984), che «la



lettera della legge segna un limite invalicabile della possibilità di interpretazione adeguatrice» e che «l'interpretazione antilitterale» sia ammissibile solo quando risulti evidente che il legislatore sia caduto «in un errore di linguaggio o in una falsa demonstratio» (Corte cost. n. 109/1989);

Dato atto che il testo della disposizione regionale di cui parte ricorrente invoca l'applicazione recita quanto segue: «Il recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti è classificato come ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art. 27, comma 1, lett. d). Esso non richiede preliminare adozione ed approvazione di piano attuativo ed è ammesso anche in deroga ai limiti ed alle prescrizioni degli strumenti di pianificazione comunale vigenti ed adottati ad eccezione del reperimento di spazi per parcheggi pertinenziali secondo quanto disposto dal comma 3»;

Ritenuto che, interpretando siffatta la disposizione secondo il «significato proprio delle parole» utilizzate dal legislatore, sia reso palese il senso della stessa (art. 12 preleggi), che non può considerarsi, in proposito, né vaga né generica;

Ritenuto infatti che la lettera (e dunque il «senso») della legge, sia quello di escludere l'assoggettamento degli interventi di recupero alla pianificazione esecutiva, e di ammetterli anche in deroga ai limiti ed alle prescrizioni non solo degli strumenti urbanistici generali, ma anche di quelli attuativi, tranne che per gli spazi destinati a parcheggi;

Ritenuto che, essendo state utilizzate espressioni che si avvalgono di un linguaggio in parte ordinario ed in parte tecnico, debba considerarsi evidente che «i limiti e le prescrizioni degli strumenti di pianificazione comunali» altro non sono che i cd. standards urbanistici, espressione d'etimo inglese che individua l'insieme delle grandezze fisiche e dei fattori di qualità che caratterizzano un insediamento; peraltro, lo stesso art. 41-*quinques* della legge n. 1150/1942, introdotto dalla legge urbanistica n. 765/1967, utilizza proprio la parola «limiti» per indicare quella serie di precetti che devono inderogabilmente essere osservati nella formazione degli strumenti urbanistici, e ciò con espresso riferimento alla «densità edilizia», «all'altezza» ed alla «distanza tra fabbricati», attribuendo poi alla normativa regolamentare il compito di individuare siffatti limiti «per zone territoriali omogenee» (normativa che è stata conseguentemente «delegata») e che, in «sede di prima applicazione», ha avuto attuazione per l'appunto attraverso il d.m. n. 1444/1968);

Ritenuto che l'intenzione del legislatore regionale sia resa ancor più chiara dalla scelta di ricondurre gli interventi di recupero dei sottotetti, in quanto di «ristrutturazione edilizia», a tutte le norme applicabili a detta categoria di opere, e non quindi a quelle applicabili alle nuove costruzioni, tra le quali figurano, in primo luogo, le norme sulle distanze;

Ritenuto che l'aver esplicitamente individuato, tra i limiti e le prescrizioni dettate dallo strumento urbanistico comunale, una sola ipotesi di inderogabilità (quella degli spazi per parcheggi pertinenziali), confermi ed avvalori l'interpretazione letterale sopra proposta;

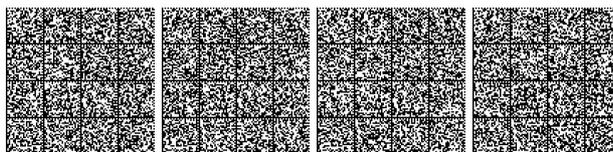
Ritenuto che nel caso di specie ben possa ricorrersi all'argomento a contrario, per cui *ubi lex voluit dixit, ubi tacuit noluit*, ossia: il legislatore ha detto esattamente ciò che intendeva dire e, quanto a ciò che non ha detto, evidentemente non intendeva dirlo;

Ritenuto che, sul punto, appaia fragile l'opposto argomento speso nella sentenza TAR Lombardia - Brescia n. 832/2007, secondo cui «non sembra ... che il legislatore regionale abbia inteso incidere sulle relazioni intersoggettive tra privati»; ciò in quanto, risultando richiamati tutti i limiti e prescrizioni ai fini della loro dichiarata derogabilità, ad eccezione di uno, pare problematico sia desumere una volontà legislativa, rimasta sottintesa, di operare una ulteriore eccezione, sia affermare che il legislatore regionale, se avesse voluto derogare ai limiti in materia di distanze, avrebbe dovuto chiaramente esplicitare siffatta volontà;

Ritenuto che sia infine insostenibile (ed infatti non argomentata) la tesi secondo cui la qualificazione del recupero del sottotetto quale «intervento di ristrutturazione edilizia» abbia «valenza soltanto ai fini pubblicistico - amministrativi nell'ambito del rapporto pubblicistico tra pubblica amministrazione e privato richiedente o costruttore, senza estendersi ai rapporti tra privati»; tesi che non solo non ha alcun riscontro nel testo legislativo regionale, ma che ridimensiona ingiustificatamente, e tuttavia in termini assai significativi, il potere legislativo regionale in materia di governo del territorio;(1)

Rilevato che, come sottolineato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 196 del 2004, il «governo del territorio» è materia ben più ampia dell'edilizia e dell'urbanistica, perché comprende «l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio»; ne consegue che deve ritenersi elemento essenziale del governo del territorio quello di conformare e funzionalizzare il diritto di proprietà (art. 42, comma 2 Cost.);

(1) Cfr. tesi proposta da Tribunale di Como, sez. distaccata di Menaggio, sent. 14 novembre 2006, e, deve ritenersi, implicitamente da TAR Lombardia, sent. sez. Brescia, n. 832/2997, secondo cui il legislatore regionale non avrebbe avuto l'intenzione di ingerirsi nei rapporti tra privati, e dunque di disporre in materia di distanze tra fabbricati.



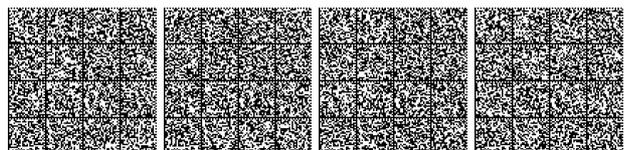
Rilevato che nella stessa sentenza della Corte costituzionale n. 232/2005 richiamata dal giudice di *prime cure* (così come dalle sentenze del TAR dallo stesso citate) si afferma che se è vero che la «disciplina delle distanze (...) rientri nella materia dell'ordinamento civile», «tuttavia, poiché i fabbricati insistono su di un territorio, (...) la disciplina che li riguarda (...) esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici», tanto è vero che lo stesso codice civile «ha attribuito rilievo agli ordinamenti locali, in un'epoca in cui unica fonte di normativa primaria era lo Stato»;

Ritenuto quindi che la tesi in esame, oltre a negare, nei fatti, al legislatore regionale il potere di dettare norme in materia di distanze con «valenza» anche ai fini civili (potere riconosciuto ai regolamenti locali dall'art. 873 c.c.), ometta di considerare che la stessa disciplina statale di riferimento in materia di distanze stabilisce sì dei limiti inderogabili (ulteriori rispetto a quelli «minimi» di cui all'art. 873 c.c.), ma consente al tempo stesso «deroghe alle distanze minime con normative locali, purché siffatte deroghe siano previste in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio» (*cf.* art. 9. u.c. d.m. n. 1444/1968, come interpretato da Corte cost. n. 232/2005); ne consegue che la tesi interpretativa da ultimo esaminata, oltre ad escludere immotivatamente il potere della legge regionale di conformare e funzionalizzare la proprietà privata, individua un «confine» della potestà legislativa regionale più ampio di quello effettivo, giacché i limiti di cui al d.m. n. 1444/1968 non sono inderogabili in assoluto (e da qui consegue l'onere, per l'interprete, di verificare se la normativa regionale si sia mossa nell'ambito delle deroghe consentite, come puntualmente fa la Corte cost. nella sentenza n. 232/2005, nell'esaminare la costituzionalità dell'art. 50, comma 8, lettera c) legge Regione Veneto n. 11/2004; onere su cui si tornerà oltre); ciò senza contare che «è compito del legislatore fissare l'effetto giuridico ricollegato alla fattispecie astratta tipizzata nella disposizione legislativa da esso emanata: effetto giuridico che è quello risultante dalle espressioni usate nella formulazione della norma, nel loro significato tecnico-giuridico» né può l'interprete «correggere la norma, nel significato tecnico-giuridico proprio delle espressioni che la strutturano, sol perché ritiene che l'effetto giuridico risultante sia inadatto in quanto eccessivo (...)» (Cass. n. 4631/1984);

Ritenuto che l'interpretazione letterale della normativa regionale qui proposta non sia passibile di essere screditata da argomenti di tipo logico, apagogico o naturalistico, giacché scopo dichiarato del legislatore regionale è quello di «contenere il consumo di nuovo territorio e di favorire la messa in opera di interventi tecnologici per il contenimento dei consumi energetici» (art. 63, comma 1 legge in esame) in un'ottica di recupero e miglior sfruttamento degli edifici già esistenti nelle zone residenziali ed a fini abitativi; deve quindi ritenersi evidente che sia piuttosto l'interpretazione difforme da quella letterale a rendere illogica, in quanto sostanzialmente impraticabile, la scelta di governo del territorio operata dal legislatore regionale rispetto a zone dal carico insediativo già verosimilmente saturo; che, in tal senso, appare implausibile anche una qualsiasi forma di interpretazione costituzionalmente orientata della legge regionale *de qua* (nel senso di ritenere che la legge regionale non abbia inteso derogare alla normativa sulle distanze) conducendo tale interpretazione ad un approdo ermeneutico illogico ed incongruo che renderebbe il dato normativo regionale sostanzialmente impraticabile;

Rilevato che, pur trattandosi di elemento non utile all'interprete — tenuto esclusivamente al rispetto delle regole ermeneutiche dettate dagli artt. 12 ss. preleggi — nel caso di specie il CTU incaricato, chiamato a pronunciarsi sulla conformità del manufatto alla legislazione regionale in esame, ha affermato che «fra i limiti e le prescrizioni (di cui all'art. 64, comma 2) concettualmente è ricompresa la disciplina delle distanze minime dal confine e quella dei distacchi fra edifici»; ha inoltre allegato all'elaborato peritale estratto della circolare regionale n. 24/2000, pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Lombardia n. 19 del 12 maggio 2000, in cui si afferma che l'art. 2 della legge regionale n. 15/1996, come modificato dall'art. 6 della legge regionale n. 22/1999, va inteso nel senso che nel recupero del sottotetto «non ricorre l'obbligo di osservare le distanze da confini o tra edifici posti dal P.R.G. o dal regolamento edilizio, fatte comunque salve le distanze minime prescritte dal codice civile da cui non è ammessa deroga»; va in proposito rilevato che il legislatore lombardo è intervenuto in materia di recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti già con legge n. 15/1996, e che il percorso dallo stesso seguito si è articolato in tre fasi (legge n. 15/1996, legge n. 22/1999 e legge n. 12/2005, come modificata dalla legge n. 20/2005) improntate via via ad una radicale liberalizzazione rispetto alla scelta iniziale, sicché appare arduo ipotizzare che non avesse chiari i termini del problema in esame allorquando si è nuovamente occupato del recupero dei sottotetti;

Rilevato che, una volta interpretata la norma regionale nei termini suesposti, per risolvere l'antinomia della stessa con la normativa statale in materia di distanze occorra far riferimento necessariamente ad uno dei seguenti criteri: 1) criterio di specialità (*lex specialis derogat generali*); 2) criterio gerarchico (*lex superior derogat legi inferiori*); 3) criterio cronologico (*lex posterior derogat legi priori*);



Rilevato che (esclusa all'evidenza l'applicabilità del primo e del terzo criterio, e dunque esaminando la questione nell'ottica del secondo criterio), legge statale e legge regionale hanno entrambe rango di fonte primaria, pur essendo la legge regionale tenuta al rispetto, oltre che della legge costituzionale e dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, anche della «legge statale che determini i principi fondamentali in materia» (art. 117, terzo comma Cost.), non potendo altresì invadere campi riservati alla competenza statale esclusiva; solo in tal senso si può parlare di una relazione gerarchica tra norme, pur dotate della stessa forza normativa;

Rilevato che in caso di legge regionale anteriore incompatibile con legge statale successivamente intervenuta per dettare i principi della materia, si applica il criterio in materia di successione delle leggi nel tempo, e la norma regionale deve ritenersi implicitamente abrogata, come confermato dall'art. 10 legge n. 62/1953;

Ritenuto che qualora una legge regionale sia in contrasto con un principio espressamente stabilito o comunque desumibile da una legge statale antecedente, o comunque invada la competenza riservata al legislatore statale, essa sia costituzionalmente illegittima; (2)

Rilevato che, non esistendo nel nostro ordinamento (a differenza che negli ordinamenti svizzero, tedesco, nordamericano, spagnolo ...) una norma che affermi la superiorità gerarchica delle leggi dello stato su quelle delle regioni, se è ben vero che talune leggi statali condizionano la validità della legge regionale, sull'esistenza di siffatto presupposto è chiamata a vigilare la Corte costituzionale; infatti la ripartizione delle competenze tra legge statale e legge regionale è disposta dalla costituzione, sicché la legge regionale invasiva della competenza della legge statale è invalida non perché sia in contrasto con quest'ultima, ma perché è in contrasto con la costituzione;

Ritenuto che solo siffatta impostazione soddisfi il principio di legalità;

Rilevato che, per verificare se la norma regionale in questione contrasti con le norme fondamentali dettate in materia od invada la competenza esclusiva dello stato in materia di ordinamento civile, occorre affrontare l'ulteriore questione oggetto del contendere, ossia se la legge regionale potesse o meno derogare ai limiti in materia di distanze, e dunque se sia o meno conforme al «principio» desumibile dal d.m. n. 1444/1968, come compiutamente interpretato dalla già richiamata sentenza Corte cost. n. 232/2005;

Dato atto che l'art. 9, u.c. d.m. n. 1444/1968 recita testualmente come segue: «Sono ammesse distanze inferiori a quelle indicate nei precedenti commi, nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolutriche»;

Rilevato che nella sentenza citata, la Corte costituzionale ha estrapolato da siffatta disposizione il principio secondo cui le deroghe «devono essere previste in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio», e «devono attenere agli assetti urbanistici e quindi al governo del territorio e non ai rapporti tra vicini isolatamente considerati in funzione degli interessi privati dei proprietari dei fondi finitimi»;

Ritenuto che la disciplina regionale dei sottotetti in esame non abbia la portata normativa sopra evidenziata, essendole estranea una visione unitaria e complessiva delle singole zone del territorio su cui è destinata ad incidere, ossia la compiuta pianificazione dell'attività di «trasformazione del territorio» autorizzata; né può ritenersi sufficiente, in proposito, l'aver previsto la possibilità per i comuni di escluderne l'applicazione «con motivata deliberazione del consiglio comunale» (cfr. art. 65 1.r. in esame), ben potendo i comuni rimanere inerti;

Ritenuto che la disciplina in esame incida su una situazione edificatoria ed urbanistica preesistente, e, prescindendo da una preventiva, compiuta valutazione della stessa, autorizzi interventi implicanti aumenti di volumetrie residenziali (peraltro senza corrispondenti cessioni di aree per la realizzazione di opere di urbanizzazione) e ciò non solo rispetto al patrimonio edilizio esistente, ma altresì rispetto a quello in costruzione (edifici assentiti da permessi di costruire rilasciati entro il 1° dicembre 2005; cfr. art. 63, comma 1-bis), senza che risulti contemplata la necessità di una valutazione, sia pur presuntiva, della possibile incidenza degli aumenti di volumetria autorizzati in deroga alla pianificazione urbanistica vigente;

Ritenuto che se è indubbio che «recuperare», e dunque rendere fruibile un sottotetto esistente consenta di assecondare esigenze abitative (e dunque diritti primari) senza consumare suolo, la deroga ai limiti ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici disposta dalla normativa in esame renda di fatto possibile un aumento del «peso urbanistico ed

(2) Cfr. sul punto, Cass. pen. Sez. III sent. 20752/2003, in cui viene censurata la decisione del giudice di primo grado per aver erroneamente ritenuto il contrasto tra una disposizione regionale ed i principi fondamentali della legislazione statale in materia, «desumendosi da tale contrasto la “caducabilità” della legge regionale — caducazione che avrebbe però richiesto una pronuncia del giudice delle leggi investito della relativa questione di legittimità costituzionale della predetta normativa». Siffatta sentenza risulta quindi impropriamente invocata nella sentenza Tribunale di Como, sez. distaccata di Menaggio, 14 novembre 2006, che, pronunciandosi su controversia tra privati analoga a quella in esame, stante l'intervenuto recupero di sottotetto ex l.r. n. 20/2005 ma in violazione delle distanze fissate dal d.m. n. 1444/1968, argomenta con il richiamo a siffatta decisione la necessità di interpretare le norme regionali in modo da evitare che collidano «con i principi legislativi statali dettati in particolare nella materia urbanistico edilizia», giungendo alla conclusione di escludere la derogabilità ad opera della legge regionale della normativa statale in materia di distanze, e dunque la piena applicazione della legge regionale, «pena il dubbio di legittimità costituzionale della stessa».



ambientale» connesso alla sommatoria dei volumi dei sottotetti recuperabili, (ed alla sommatoria altresì dei potenziali abitanti degli stessi, cui il comune è tenuto ad erogare servizi ed a mettere a disposizione spazi pubblici sufficienti); impatto che, nella disciplina in esame, sfugge ad ogni valutazione preventiva, e per far fronte al quale nulla viene regolato (fatta eccezione per le aree a parcheggio);

Ritenuto quindi che la disciplina in esame soddisfi taluni interessi privati con sacrificio dei contrapposti interessi dei proprietari dei fondi finitimi e in difetto di un adeguato bilanciamento con l'interesse pubblico cui deve necessariamente rispondere la disciplina del territorio (bilanciamento che, secondo il principio ricavabile dall'art. 9, u.c. d.m. n. 1444/1968, viene per contro garantito da un'attività di pianificazione complessiva ed unitaria per «gruppi di edifici» o comunque per zone determinate); le ricadute della normativa regionale sulla disciplina dei rapporti di vicinato non sono inoltre tali da garantirne un assetto equo, con reciprocità di diritti, od adeguata compensazione per il possibile sacrificio di diritti acquisiti;

Ritenuto, quindi, che la disciplina di cui all'art. 64, comma 2 legge n. 12/2005 contrasti con i principi fondamentali della materia di cui agli artt. 873 c.c., 41-*quinques* legge n. 1150/1943 (introdotto dall'art. 17 legge n. 765/1967) e 9 d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, e dunque con l'art. 117, terzo comma Cost., invadendo altresì la materia dell'ordinamento civile dello Stato, di competenza esclusiva del legislatore statale *ex* art. 117, secondo comma, lett. l) Cost.;

Rilevato che il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, emanato con d.P.R. n. 380/2001, nel dettare i «principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia» (art. 1, comma 1), oltre ad aver espressamente confermato i commi 6, 8 e 9 dell'art. 41-*quinques* legge n. 1150/1942 (e dunque la normativa regolamentare da essa prevista, ed attuata con il d.m. n. 1444/1968; *cf.* art. 136, comma 2, lett. b), ha stabilito le «definizioni degli interventi edilizi» (art. 3), ribadendo che l'intervento di «ristrutturazione edilizia» non comporta aumento di sagoma e di volumi, e che l'ampliamento di edificio esistente si qualifica quale «nuova costruzione»;

Ritenuto pertanto che la disciplina regionale in esame, autorizzando ampliamenti di edifici in deroga ai limiti ed alle prescrizioni dei piani urbanistici al di fuori delle ipotesi di deroghe legittime *ex* art. 9 u.c. d.m. n. 1444/1968, si ponga altresì in insanabile contrasto con il principio fondamentale dettato in materia dall'art. 3 d.P.R. n. 380/2001 e quindi, nuovamente, con l'art. 117, comma 3 Cost.;

Ritenuto infine che detta disciplina, incidendo illegittimamente ed in termini irragionevoli sul diritto di proprietà, violi altresì gli artt. 2, 3 e 42 Cost.;

Ritenuto che la rilevanza della questione rispetto all'oggetto del giudizio emerga da quanto sopra esposto, giacché la disposizione dell'art. 64, comma 2 legge Regione Lombardia n. 12/2005 (come sostituito dall'art. 1 legge Regione Lombardia n. 20 del 2005), cui risulta conforme il manufatto realizzato dal reclamante, è di applicazione vincolante per il giudice adito, sino a che non ne venga valutata l'incostituzionalità da parte del giudice delle leggi; in difetto, non risulta possibile accertare la lesione lamentata dal proprietario confinante, e dunque pronunciarsi sulla relativa domanda di tutela.

P. Q. M.

Visti gli artt. 137 Cost., 1 legge cost. n. 1/1984 e 23 legge n. 87/1953, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, comma 2 legge Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, come modificata dalla legge Regione Lombardia n. 20 del 27 dicembre 2005, con riferimento agli artt. 2, 3, 42 e 117 comma 2, lett. l) e 3 della Costituzione.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso nonché il provvedimento oggetto di reclamo.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri ed al presidente della Regione Lombardia e che sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento ed al presidente del Consiglio regionale della Lombardia.

Così deciso in Brescia il giorno 11 febbraio 2010.

Il Presidente: ONDEI



N. 343

*Ordinanza del 16 febbraio 2010 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Milano
sul ricorso proposto da Ricco Galluzzo Maria contro Agenzia delle entrate - Ufficio di Milano 6*

Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali - Agevolazione tariffaria per l'acquisto della "prima casa" - Condizioni per l'applicazione - Dichiarazione dell'acquirente di non essere titolare di diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione su altra casa nel territorio dello stesso comune in cui è sito l'immobile acquistato - Irragionevole discriminazione rispetto agli acquirenti che siano titolari di identici diritti su immobili abitativi siti in comuni diversi (i quali, a parità delle altre condizioni, beneficiano dell'agevolazione) - Disparità di trattamento tra situazioni omogenee - Violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, razionalità e non contraddizione.

- Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, tariffa allegata, parte I, art. 1, nota II-bis, n. 1, lett. b).
- Costituzione, artt. 3 e 53.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

F A T T O

L'Agenzia delle entrate, Ufficio di Milano 6, notificava avviso di liquidazione ed irrogazione sanzioni n. 20061T003484000 con il quale disconosceva l'agevolazione fiscale per la prima casa relativa all'applicazione dell'IVA nella misura del 4%, recuperando la maggiore imposta dovuta, oltre interessi e sanzioni correlate.

La ricorrente nel febbraio 2006 acquisiva dalla Cooperativa Edificatrice L'Eguaglianza di Trenno con atto stipulato il 9 febbraio 2006 e registrato il 7 marzo 2006 serie 1T, n. 003484, la piena proprietà di un appartamento nel quale già risiedeva. All'atto dichiarava di essere in possesso dei requisiti di cui alla tariffa, parte prima, art. 1, nota II bis del d.P.R. n. 131/1986 e di non possedere nello stesso comune altra casa di abitazione, ottenendo così di pagare l'IVA sul costo dell'alloggio nella misura ridotta del 4%. Poiché, tuttavia, la contribuente dal dicembre 2003 era proprietaria di un appartamento acquistato senza fruire delle agevolazioni di cui alla tariffa citata e di cui aveva dato la disponibilità al figlio maggiorenne con contratto di comodato, registrato nel gennaio 2006, l'ufficio emetteva l'avviso di liquidazione impugnato.

A sostegno del ricorso la ricorrente eccepiva i seguenti motivi:

l'ufficio recupera la differenza d'imposta invocando la mendacità delle dichiarazioni della contribuente poiché questa è proprietaria di altro immobile nello stesso comune ed applica la relativa sanzione;

tale immobile non è più nella disponibilità della ricorrente dato che ci abita il figlio, la norma di cui alla tariffa parte prima art. 1 nota II-bis del d.P.R. n. 131/1986 deve essere interpretata in senso sostanziale e non formale;

l'ufficio ha commesso un errore di calcolo nella liquidazione della maggiore imposta poiché ha considerato come valore imponibile quello di € 303.923,00 in luogo del valore su cui è stata applicata l'aliquota agevolata che è pari ad € 256.742,97;

sussistono gli estremi per l'annullamento delle sanzioni, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 212/2000, statuto del contribuente;

l'art. 1, nota II-bis, n. 1, lettera b) della tariffa parte prima, d.P.R. n. 131/1986 è in contrasto con l'art. 3 della Costituzione poiché è norma discriminatoria: sussistono i presupposti perché sia sollevata questione di legittimità costituzionale.



La ricorrente concludeva chiedendo in via cautelare la sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato, in via preliminare la remissione degli atti alla Corte costituzionale. Nel merito l'accoglimento del ricorso e in subordine, in via graduata, la rideterminazione della differenza d'imposta tenuto conto della corretta base imponibile e, in via ulteriormente graduata, l'annullamento delle sanzioni. .

L'ufficio si costituiva e concludeva per la conferma del proprio operato e il rigetto del ricorso con condanna della ricorrente alle spese di lite. La contribuente, infatti, ha affermato in atti di non essere titolare dei diritti di proprietà, usufrutto, uso, abitazione di altra casa nello stesso comune in cui era situato l'immobile acquistato e l'art. 4 della nota II-bis della tariffa prevede il pagamento dell'imposta accertata e la comminazione della sanzione nella misura del 30% in caso di dichiarazioni mendaci. Richiamava una sentenza della cassazione che fa discendere dalla dichiarazione mendace la decadenza dall'agevolazione. In merito alla pretesa erroneità della base di calcolo produceva copia dell'interrogazione presso l'anagrafe tributaria.

All'udienza del 20 novembre 2009 il rappresentante della ricorrente insisteva sulle proprie difese e chiedeva la remissione degli atti alla Corte costituzionale.

D I R I T T O

La contribuente afferma il contrasto dell'art. 1, nota II-bis, n. 1, lett. b) della tariffa parte prima, d.P.R. n. 131/1986 con l'art. 3 della Costituzione e chiede di rimettere alla Corte costituzionale, ex art. 1 L Cost. n. 1/1948, la questione di legittimità costituzionale concernente il d.P.R. n. 131/1986 tariffa allegata, parte prima, art. 1, nota II-bis, lettera b).

La norma citata, ai fini dell'applicazione dell'aliquota agevolata agli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di case di abitazione non di lusso e agli atti traslativi o costitutivi della nuda proprietà, dell'usufrutto, dell'uso e dell'abitazione relativi alle stesse, prescrive che nell'atto di acquisto l'acquirente dichiari di non essere titolare esclusivo o in comunione con il coniuge dei diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione di altra casa di abitazione nel territorio del comune in cui è situato l'immobile da acquistare;

La disposizione in questione, a parere della contribuente, discriminerebbe, tra tutti coloro che sono proprietari di immobili e si trovano nelle condizioni previste dalla lettera c) della medesima nota, solo coloro le cui proprietà si trovano nel stesso comune dove è situato l'immobile cui si riferiscono i diritti reali trasferito con l'atto.

Infatti, chiunque si trovi nelle condizioni di cui alla tariffa, parte prima, del d.P.R. n. 131/1986, art. 1, nota II-bis, n. 1 lett. a/c potrebbe comperare un immobile nel comune X godendo dell'aliquota agevolata, ad eccezione di chi sia già proprietario di un altro immobile nello stesso comune. Tale discriminazione non appare ragionevole né è possibile rinvenire un criterio interpretativo sufficiente a giustificarla, concretandosi così una disparità di trattamento di situazioni sostanzialmente identiche

Il collegio ritiene che sia rilevante e non manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità sull'art.1, nota II-bis, n. 1, lettera b) della tariffa parte prima, d.P.R. n. 131/1986 per violazione dell'art. 3 della Costituzione nonché dei principi di ragionevolezza, razionalità e non contraddizione.

Sulla rilevanza

La questione prospettata nel giudizio in esame concerne i criteri fissati dal legislatore per la concessione dell'agevolazione fiscale sulla prima casa. L'ufficio disconosce l'agevolazione perché la contribuente non risponde alle condizioni previste dalla lettera c).

È quindi evidente che l'applicazione del citato articolo è idonea a definire la controversia.

La rilevanza deve essere valutata anche in funzione dell'inesistenza di una possibile diversa interpretazione, conforme a Costituzione, della norma denunciata ed in funzione di una diversa soluzione della controversia che prescindendo dall'applicazione della norma sospetta d'incostituzionalità.

Nel caso di specie né l'una, né l'altra soluzione sono possibili.

In primo luogo nessun'altra interpretazione è possibile del citato articolo dato che esso è chiaro nella sua portata letterale: l'espressione «dichiari di non essere titolare ...dei diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione di altra casa di abitazione nel territorio del comune in cui è situato l'immobile da acquistare» non dà, infatti, adito a dubbi sulla limitazione posta a chi già possiede un'altra casa nello stesso comune.



In secondo luogo non è possibile risolvere la questione odierna senza la diretta applicazione del citato articolo. Considerata la rilevanza della questione, deve valutarsi l'ulteriore profilo della non manifesta infondatezza.

Sulla non manifesta infondatezza

L'agevolazione è strutturata in modo tale che un soggetto che ha acquistato un'abitazione nel comune X senza fruire delle agevolazioni per la prima casa può, mantenendo la proprietà del primo immobile acquistato, acquistarne un altro nel comune Y in epoca successiva, fruendo delle agevolazioni di cui alla tariffa, se trasferisce ivi la sua residenza.

Chi, invece, pur non avendo fruito dell'agevolazione all'atto d'acquisto del primo immobile, volesse acquistarne un altro nello stesso comune per andare ad abitarvi, trasferendovi la residenza e fruendo dell'agevolazione, non lo può fare perché così dispone la lettera b) della richiamata nota alla tariffa.

Si tratta di una scelta che comporta un'evidente disparità di trattamento rispetto a situazioni omogenee e che contrasta, sotto il profilo del principio di uguaglianza, oltre che di razionalità, con la nostra Costituzione.

In conclusione, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, nota II-bis, n. 1, lettera b) della tariffa parte prima, d.P.R. n. 131/1986 per violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione nonché dei principi di ragionevolezza, razionalità, non contraddizione, la commissione sospende il giudizio, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1949, n. 1, e dell'art. 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87 e invia gli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Ordina la sospensione del procedimento per pregiudizialità costituzionale, con immediata trasmissione - a cura della cancelleria - del fascicolo d'ufficio e dei fascicoli delle parti alla Corte costituzionale;

Ordina la notificazione del presente provvedimento - sempre a cura della cancelleria - alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alle parti in causa, nonché ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso dalla Commissione tributaria provinciale di Milano, sez. 31, nella camera di consiglio del 20 novembre 2009.

Il Presidente

Il giudice relatore

10C0772

N. 344

*Ordinanza dell'11 giugno 2010 emessa dalla Corte di cassazione
nel procedimento penale a carico di De Giovanni Fabrizio ed altro*

Reati e pene - Prescrizione - Modifiche normative comportanti un regime più favorevole in tema di prescrizione dei reati - Disciplina transitoria - Inapplicabilità delle nuove norme ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione - Lesione del diritto dell'accusato al trattamento più lieve, corollario del principio del divieto di applicazione retroattiva della legge penale affermato dall'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea per i diritti dell'uomo.

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da:

- 1) De Giovanni Fabrizio nato il 20 novembre 1961;
- 2) Miccichè Giovanni nato il 10 marzo 1941;

Avverso la sentenza n. 786/2006 Corte appello di Palermo, del 30 maggio 2007;

Visti gli atti, la sentenza e il ricorso;

Udita in pubblica udienza del 27 maggio 2010 la relazione fatta dal consigliere dott. Giuliano Casucci;

Udito il Procuratore Generale in persona del dott. Carmelo Stabile che ha concluso per il rigetto dei ricorsi;

Uditi i difensori avvocati che hanno concluso perché sia dichiarata non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, legge n. 251/2005 e perché siano accolti i ricorsi;

Svolgimento del processo

Con sentenza in data 30 maggio 2007, la Corte d'appello di Palermo, 4ª sezione penale, confermava la sentenza del Tribunale di Agrigento, con la quale gli appellanti Miccichè Giovanni e De Giovanni Fabrizio erano stati dichiarati colpevoli di concorso nel delitto di cui all'art. 12-*quinquies* d.l. n. 306/1992, come modificato all'udienza del 3 febbraio 2005, per avere il primo, noto imprenditore siciliano, sottoposto ad indagine penale per concorso esterno in associazione mafiosa, fittiziamente attribuito al secondo, nell'agosto/settembre 1998, la titolarità (rectius la qualità di beneficiario) di una fondazione (Mette Stiftung) a sua volta titolare del conto (denominato Ultrason) con saldo attivo di 1.400.000 franchi svizzeri, acceso presso la Banca Unione del Credito di Lugano, allo scopo di eludere le disposizioni di legge in materia di misure di prevenzione, e condannati, esclusa l'aggravante di cui all'art. 7 legge n. 203/1991 e riconosciute ad entrambi le circostanze attenuanti generiche, alla pena di tre anni di reclusione il primo e due anni nove mesi di reclusione il secondo, con interdizione dai pubblici uffici per la durata di cinque anni per Miccichè e con confisca della somma di L. 1.200.000.000 oltre eventuali interessi maturati, somma sottoposta a sequestro dall'Autorità elvetica il 27 ottobre 1998 a seguito di rogatoria internazionale. Con la stessa sentenza erano stati assolti, per insussistenza del fatto, dal connesso reato di riciclaggio per mancanza di prova della provenienza illecita delle somme versate nel conto, nonché da altre ipotesi di reato connesse al suddetto conto svizzero.

La Corte territoriale, rammentato che la materialità del fatto era stata sostanzialmente ammessa dagli stessi imputati e documentalmente accertata (Miccichè era beneficiario fin dal 1902 della fondazione con sede nel Liechtenstein, alla quale si attestava un conto presso la BUC di Lugano con saldo attivo di 1.400.000 franchi svizzeri; il 19 giugno 1998 era stato rinviato a giudizio per il delitto di concorso esterno ad associazione mafiosa; nel luglio 1998, tramite un suo consulente svizzero, tale Galli, e De Giovanni Fabrizio, chiedeva a Grandini, presidente del consiglio di amministrazione della fondazione, di prelevare 500.000 FS dal conto Ultrason, con rifiuto della banca, trattandosi di conto «indagato». Sostituito l'intero consiglio di amministrazione della fondazione, con Galli presidente, faceva nominare nuovo beneficiario della fondazione Fabrizio De Giovanni e redigeva per la BUC dichiarazione del 4 settembre 1998 con firma autenticata dal notaio Poma di Lugano, con la quale confermava di aver ceduto la fondazione a De Giovanni a far data dal 15 settembre 1997. Contestualmente, era stato aperto presso la BUC il conto Anfitrione sul quale De Giovanni, assistito da Galli, chiedeva di trasferire il danaro del conto Ultrason) nel merito riteneva fondata la prova della responsabilità al rilievo:

che la mancata sottoposizione a misura di prevenzione patrimoniale era ininfluyente stante la tutela anticipata approntata dal delitto in esame:

che la sussistenza del dolo specifico era riscontrata dalla pendenza a carico di Miccichè del procedimento per il delitto di concorso esterno ad associazione mafiosa (in relazione alla quale era stata disposta custodia cautelare nell'ottobre 1997, che impone la attivazione di accertamenti patrimoniali volti all'adozione di misure di prevenzione) e dalla testimonianza dell'amministratore Grandini nonché dalla scelta di simulare la cessione in favore di De Giovanni e di aprire contestualmente l'altro conto (Anfitrione) sul quale far confluire il danaro del conto Ultrason. Di tali circostanze De Giovanni era, per sua stessa ammissione, consapevole e il teste Grandini ha dichiarato di averlo ragguagliato nel luglio 1998 della situazione del conto Ultrason.



Escludeva la fondatezza dell'eccezione di nullità della sentenza per violazione degli artt. 518 e 521 c.p.p. perché all'udienza del 3 febbraio 2005 il p.m. si era limitato ad integrare il capo 1) dell'imputazione, perché il fatto storico (il fittizio «passaggio» da Micciché a De Giovanni) era rimasto immutato.

Confermava le ordinanze con le quali il tribunale aveva respinto la richiesta di assumere le testimonianze di Moscatelli, Galli ed aveva revocato quella ammissiva della testimonianza di Poma al rilievo che lo scopo elusivo perseguito risultava da una serie convergente di circostanze, sicché la situazione processuale non mutava anche a dare per ammesso che nulla sapesse delle iniziative della Procura Federale.

L'eccezione di incompetenza funzionale del G.U.P. del Tribunale di Palermo era infondata perché la successiva esclusione dell'aggravante di cui all'art. 7, legge n. 203/1991 non incideva sulla competenza dell'ufficio distrettuale.

Correttamente era stata disposta la confisca a norma dell'art. 240 c.p. il danaro costituiva il prodotto e il profitto del reato. Le pene erano state quantificate in misura adeguata alla gravità del fatto, peraltro previa concessione delle attenuanti generiche. In conseguenza non poteva essere dichiarato ingiustificato il dissenso del p.m. alla pena patteggiata proposta da De Giovanni in primo grado.

Contro tale decisione hanno proposto tempestivi ricorsi gli imputati, a mezzo dei rispettivi difensori, che ne hanno chiesto l'annullamento per i seguenti motivi.

1) Ricorso nell'interesse di De Giovanni Fabrizio:

erronea applicazione della legge penale, con riferimento all'art. 12-*quinquies*, decreto-legge n. 306/1992 con conseguente vizio di motivazione, perché con l'appello si era chiesto di stabilire che nel caso in esame non si sarebbe potuto ravvisare sperequazione alcuna tra le possibilità economiche ostentate e quelle effettive o dichiarate e si chiedeva quindi di apprezzare, con valutazione *ex ante*, quale potesse essere l'elemento intenzionale in capo al ricorrente, senza trascurare che non si spiega per quale ragione egli dovesse essere al corrente della corretta imputazione elevata a Micciché. Gli stessi giudici di merito riconoscono che manca la prova sia della provenienza illecita sia della sproporzione, tra redditi dichiarati e redditi posseduti sicché non è dato comprendere come possa affermarsi che De Giovanni si è dolosamente prestato a farsi intestare danari al preciso fine di eludere le disposizioni di legge in materia di prevenzione patrimoniale;

manca e contraddittorietà della motivazione risultante da atto del processo specificamente indicato nei motivi di gravarne e conseguente erronea applicazione della legge penale in relazione all'elemento soggettivo — dolo specifico — richiesto dall'art. 12-*quinquies* decreto-legge n. 306/1992, perché con l'appello si era specificamente richiamata la testimonianza resa dal funzionario della BUC Ernesto Bozzoli, che smentiva quanto riferito dal ceste Grandini (peraltro contrastante con la prova documentale costituita dalla comunicazione rilasciata al momento del passaggio delle consegne a Galli, nella quale il fiduciario assicurava che le somme in giacenza sul conto Ultrason erano libere da pesi e vincoli e quindi disponibili).

Su tali deduzioni la Corte palermitana ha ommesso di motivare ed anzi a foglio 11, contro ogni emergenza probatoria, allinea la deposizione di Bezzoli a quella dal fiduciario Grandini. Va poi incidentalmente rilevato che le procedure per l'apertura del conto Anfitrione furono promosse da funzionario della BUC (Cattaneo) senza nessuna richiesta dei clienti;

inosservanza di norme processuali stabilite a pena di nullità in relazione agli artt. 518 e 522 c.p.p. con riguardo alla variazione dell'imputazione intervenuta all'udienza del 3 febbraio 2005 allorché all'originario capo 1) dell'imputazione, che addebitava il reato di cui all'art. 12-*quinquies* decreto-legge n. 396/1992 per la fittizia intestazione del denaro depositato in Svizzera presso la Banca Unione di Credito a fini di riciclaggio (capo connesso a quello sub 2 che addebitava il delitto di riciclaggio della somma di danaro da ascrivere al delitto di falso in bilancio della Impresim S.p.a di cui Micciché era stato socio), si aggiungeva l'ulteriore contestazione della finalità di elusione delle disposizioni di legge in materia di misure di prevenzione, comportante l'individuazione di una condotta diversa e con configurazione di elemento soggettivo del tutto diverso, oltretutto dopo l'esame dell'imputato, che aveva avuto ad oggetto circostanze che poi sarebbero state poste a fondamento della nuova imputazione.

La Corte di appello ha risolto la questione sbrigativamente annotando che a fronte della nuova contestazione l'imputato avrebbe potuto chiedere di essere sottoposto a nuovo esame. In ogni caso la nuova contestazione doveva essere assoggettata alle regole dell'art. 518 c.p.p.;

inosservanza degli artt. 519, 522 c.p.p. e contestuale mancata assunzione di prova decisiva costituita dalla chiesta ammissione come testimone del notaio Poma, richiesta accolta con ordinanza dell'11 marzo 2005 ma poi revocata sol perché il testimone non si era presentato ed aveva chiesto di esser sentito per rogatoria. La relativa censura è stata ritenuta fondata dalla Corte territoriale ma disattesa sull'assunto che il teste nulla avrebbe potuto dire sulle inten-



zioni che mossero l'imputato al fittizio trasferimento, laddove proprio dal teste si sarebbe potuto apprendere quando gli imputati appresero del «blocco formale» e quale fu la reazione del De Giovanni.

2) Rcorso nell'interesse di Miccichè Giovanni:

ai sensi dell'art. 606, comma 1, lettera *b*) c.p.p. in relazione agli artt. 157 c.p. e 10 comma 3, legge 5 dicembre 2005, n. 251; nullità della sentenza ai sensi dell'art. 125 c.p.p. (art. 606, comma 1, lettera *c*), c.p.p.), perché al momento dell'entrata in vigore della legge n. 251/2005 il procedimento non era ancora pendente in appello, perché gli atti non erano ancora pervenuti alla Corte di appello di Palermo, sicché il reato, la cui consumazione non può esser procrastinata a data successiva a quella del sequestro (risalente al 27 ottobre 1998), si è prescritto il 27 aprile 2005, prima della pronuncia della sentenza di appello. La questione, oggetto di specifica richiesta illustrata con memoria allegata al verbale d'udienza del 30 maggio 2007, non è stata oggetto di motivazione alcuna;

in subordine al motivo che precede si solleva eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 10 comma 3, legge n. 251/2005 per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, questione che trae spunto dalle sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 22-24 ottobre 2007. Con la sentenza n. 393/2005 (*recte* 06) la Corte costituzionale aveva già affrontato *incidenter* la forza giuridica che deve essere riconosciuta all'art. 15 del patto sui diritti civili e politici di New York del 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881, patto di natura convenzionale che non rappresenta fonte del diritto internazionale generalmente riconosciuto (diritto internazionale consuetudinario), al quale (solo) deve invece essere attribuita una dignità pari alle norme costituzionali, ai sensi dell'art. 10 della Costituzione. La citata sentenza n. 393/2005 (*recte* 06) ha richiamato anche il comma 2 dell'art. 6 del trattato dell'Unione europea (sottoscritto ad Amsterdam il 2 ottobre 1997 e ratificato con legge 18 giugno 1998, n. 209) e sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee nonché la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamate a Nizza il 7 dicembre 2000. Ma la questione viene ora posta con riferimento all'art. 117 della Costituzione che nel testo vigente dispone che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». Poiché la stessa Corte costituzionale ha stabilito l'equiparazione della pena più mite con quella della prescrizione più favorevole dalle richiamate norme pattizie di carattere intenzionale risulta evidente il contrasto tra l'art. 10, comma 3 della legge n. 251/2005 con l'art. 117, comma 1 della Costituzione in quanto in violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali sopra richiamati;

ai sensi dell'art. 606, comma 1, lettera *h*) del decreto-legge n. 306/1992 nonché ai sensi dell'art. 606, comma 1, lettera *e*) c.p.p. in relazione agli artt. 518 e 522 c.p.p. perché la contestazione suppletiva formulata all'udienza del 3 febbraio 2005 aveva comportato una vera e propria *mutatio libelli* sostanziata nella contestazione di un fatto nuovo, posto che l'art. 12-*quinquies* decreto-legge citato è norma a più fattispecie a dolo specifico di offesa, che presuppongono un'oggettività e una lesività diversa l'una dall'altra, che si riflettono anche sul piano probatorio. La giustificazione addotta dalla Corte territoriale, secondo la quale il fatto è rimasto immutato, omette di considerare che è proprie la diversa direzione finalistica della volontà a conferire contenuto illecito alla condona. Il «quadro, di fatto» che presuppone la misura di prevenzione patrimoniale è del tutto distinto da quello delineato nelle altre due ipotesi. Non è mutato soltanto l'elemento psicologico ma il piano di riferimento oggettivo e il piano dell'offesa;

ai sensi dell'art. 606, comma 1, lettera *d*) e lettera *e*) c.p.p. in relazione agli artt. 178, lettera *e*), 190, 518, 519 e 522 c.p.p. perché a fronte delle doglianze difensive sollevate con i motivi di appello rispetto alla negata ammissione dei testi Galli e Moscatelli, il giudice di secondo grado definiva ininfluenti le richieste probatorie della difesa, innovando rispetto alla motivazione adottata sul punto dal primo giudice e comunque violando il diritto alla prova, riconosciuto dagli artt. 519, comma 2 e 522 c.p.p., avendo dato esclusivo rilievo alla testimonianza Grandini nonostante fosse in contrasto con la prova documentale offerta. Proprio in ragione della *mutatio libelli*, scaturita dalla testimonianza Grandini, doveva esser garantita alla difesa la controprova. Analoghi vizi di nullità erano stati evidenziati in ordine alla revoca del teste Poma, per la quale il parametro non poteva essere quello della decisività ma quello indicato dall'art. 190 c.p.p. della prova legittima e noi manifestamente superflua. Comunque il teste Poma avrebbe dovuto riferire su fatti d'importanza decisiva sulle diverse ragioni sottostanti al compimento degli atti simulati perché De Giovanni e Galli non avevano alcuna informazione in ordine ad un blocco informale del conto Ultrason, circostanza taciuta proprio dalla BUC, la quale avevi chiesto ai nuovi amministratori di attivarsi per superare le resistenze della banca Analoghe censure potrebbero muoversi alle ordinanze del Tribunale di Agrigento. Il diritto alla controprova, da valutarsi in base all'astratta capacità del teste della difesa di ribaltare l'efficacia probatoria della prova a carico è la trasposizione del diritto costituzionalmente riconosciuto dall'art. 111 Cost.;

ai sensi dell'art. 606, comma 1, lettera *b*) c.p.p. in relazione agli artt. 12-*quinquies* decreto-legge n. 306/1992, 49 comma 2 c.p. perché, anche a voler ammettere che la norma in esame prevede una fattispecie di pericolo astratto o presunto, l'ipotesi di reato non può ritenersi integrata allorché il soggetto che dispone del bene non venga mai sotto-



posto (come nel caso) ad una richiesta di misura di prevenzione patrimoniale. L'argomento ulteriore speso dalla Corte territoriale, sulla possibilità che tali misure possono ancora essere richieste, è contrastato dalla constatazione che il ricorrente è già stato sottoposto a procedimento di prevenzione, nel quale è stata richiesta l'applicazione di una misura di carattere personale, che è stata rigettata ed è divenuta definitiva. Il processo per il reato di concorso esterno in associazione mafiosa, che aveva dato luogo al provvedimento di custodia cautelare del settembre 1997 sul quale si è fondata l'affermazione di responsabilità per il reato di cui all'art. 12-*quinquies*, si è fondato sugli stessi elementi indiziari del procedimento di prevenzione. Ma il ricorrente è stato assolto in grado di appello dal delitto di concorso esterno nel delitto associativo ed è questo un argomento ulteriore che milita a favore del chiesto annullamento.;

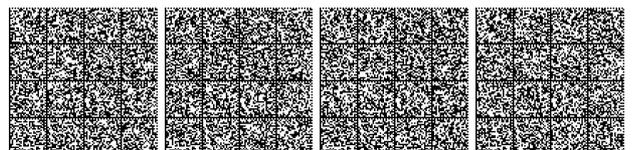
ai sensi dell'art. 606, comma 1, lettera *b*) c.p.p. in relazione agli artt. 12-*quinquies* decreto-legge n. 306/1992 e 43 c.p., nonché ai sensi dell'art. 606, comma 1, lettera *e*) c.p.p. per non avere la sentenza impugnata dato risposta allo specifico motivo di appello che aveva evidenziato quali fossero state le effettive ragioni che avevano determinato Micciché a ricorrere alla fittizia intestazione a Fabrizio De Giovanni (sospetto di *mala gestio* da parte di Grandini e Moscatelli, circostanza riconosciuta dallo stesso Grandini; conseguente decisione di accreditare le somme su conto corrente in Italia; rifiuto del fiduciario svizzero di occuparsene: parere espresso dal consulente bancario Maurizio De Giovanni; mancata conoscenza dell'impegno assunto da Grandini, tramite il suo legale avv. Pietro Simona, con la Procura Federale Svizzera di non movimentare il conto Ultrason; la conseguente scelta, su consiglio del consulente Maurizio De Giovanni, di nominare suo fratello Fabrizio fiduciario della fondazione; iniziativa autonoma della BUC di aprire il nuovo conto denominato Anfitrione, al fine di ostacolare ulteriormente il trasferimento della titolarità della somma depositata sul conto Ultrason; le ulteriori attività venivano poste in essere sempre per superare le difficoltà frapposte dalla BUC a perfezionare il trasferimento sempre nella totale ignoranza degli impegni assunti dalla banca con la Procura elvetica). La Corte territoriale ha ommesso di rispondere, così come ha ommesso di considerare che l'esistenza del conto svizzero era stata indicato dallo stesso di Micciché in occasione degli interrogatori successivi al suo arresto. Tali indicazioni contenute nell'atto di appello rendevano fra l'altro evidente la decisività dell'audizione come testimone della sig.ra Moscatelli;

ai sensi dell'art. 606, comma 1, lettera *b*) c.p.p. in relazione all'art. 240, comma 1 c.p., ovvero, ai sensi dell'art. 606, comma 1, lettera *e*) per mancanza di motivazione sul punto relativo alla pericolosità sociale quale presupposto della confisca facoltativa, perché a fronte della specifica doglianza mossa sul punto con l'atto di appello, la sentenza, è impugnata ha giustificato la propria decisione al rilievo che il provvedimento ablatorio rappresentava «l'unico modo per dare concretezza ed effettività all'intervento repressivo sul comportamento fraudolento di entrambi gli imputati, impedendo loro anche di raggiungere lo scopo che si erano prefissi», in tal modo appellandosi ad una fantomatica funzione punitiva della confisca, piuttosto che a quella preventiva che agisce attraverso la prognosi di pericolosità, nulla dicendo invece (ed in tal modo omettendo di motivare) in ordine alla sussistenza del pericolo di reiterazione del reato da parte del ricorrente qualora il danaro fosse tornato nella sua disponibilità.

Motivi della decisione

1. — Il primo motivo di ricorso nell'interesse del ricorrente Micciché è infondato, perché le sezioni unite di questa Corte hanno stabilito, con sentenza del 29 ottobre – 10 dicembre 2009, n. 47008, che — ai fini dell'applicazione della disciplina transitoria di cui all'art. 10, legge n. 251 del 2005 in forza della quale, qualora i termini di prescrizione risultino più brevi rispetto ai termini previgenti — il processo deve considerarsi pendente in grado di appello subito dopo la pronuncia della sentenza di condanna di primo grado. Nel caso in esame la sentenza di primo grado è stata pronunciata in data 2 maggio 2005 e quindi il processo deve ritenersi pendente in appello in data anteriore all'entrata in vigore dei nuovi, e più favorevoli, termini di prescrizione. È opportuno rammentare che questa sezione, con ordinanza del 12 novembre 2009, aveva rimesso il ricorso alle sezioni unite di questa Corte sollecitando, fra l'altro, di rivalutare il canone interpretativo ora riportato al fine di adottare interpretazione «adeguatrice» al principio affermato dalla Corte costituzionale, secondo cui «al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme». Ma tale sollecitazione non ha trovato accoglimento, sicché il diritto «vivente» deve ritenersi essere quello già indicato: al momento dell'entrata in vigore della legge n. 251 del 2005 il procedimento era già pendente in appello.

2. — Con il secondo motivo di ricorso, il medesimo ricorrente ha sollevato eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3 della legge n. 251/2005 per contrasto con l'art. 117 della Costituzione.



2.1. — La questione non è manifestamente infondata, sia pure con le precisazioni che seguono, rispetto alle deduzioni difensive.

Con la sentenza n. 393 del 2006 la Corte costituzionale ha premesso che l'art. 2, quarto comma del codice penale deve essere interpretato, ed è stato costantemente interpretato dalla giurisprudenza sia del giudice delle leggi che di quello di legittimità, nel senso che la locuzione «disposizioni più favorevole al reato» si riferisce a tutte quelle norme che apportino modifiche *in melius* alla disciplina di una fattispecie criminosa, ivi comprese quelle che incidono sulla prescrizione del reato, in coerenza con la sua natura sostanziale e con l'effetto che produce, perché «il decorso del tempo non si limita ad estinguere l'azione penale, ma elimina la punibilità in sé e per sé, in quanto costituisce una causa di rinuncia totale dello Stato alla potestà punitiva» (Cass. sez. 1, 8 maggio 1998 n. 7442). Ha quindi precisato che «il regime giuridico riservato alla *lex mitior*, e segnatamente la sua retroattività, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25, secondo comma, della Costituzione. In quanto la garanzia costituzionale, prevista dalla citata disposizione, concerne soltanto il divieto di applicazione retroattiva della norma incriminatrice, nonché quella altrimenti più sfavorevole per il reo.» Ne ha tratto la conclusione che «eventuali deroghe al principio di retroattività della *lex mitior*, ai sensi dell'art. 3 Cost., possono essere disposte dalla legge ordinaria quando ricorra una sufficiente ragione giustificativa» ed in questa ottica ha rammentato che il principio di retroattività della *lex mitior* è stato sancito sia a livello internazionale sia a livello comunitario. In primo luogo l'art. 15, primo comma, del patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo 25 ottobre 1977, n. 881, il quale stabilisce che «se, posteriormente alla commissione di un reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, il colpevole deve beneficiarne», «disposizione alla quale si collega la riserva dell'Italia nel senso dell'applicazione limitata ai procedimenti in corso, e non anche a quelli nei quali sia intervenuta una decisione definitiva».

Il ricorrente ha correttamente osservato che già questa norma di carattere internazionale, se parametrata non all'art. 3 Cost. ma all'art. 117, primo comma della Costituzione, rende non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disciplina transitoria in esame, perché priva imputato, il cui processo sia già pendente in appello o in cassazione, dell'ottemperanza alla regola cogente, imposta dalla norma pattizia («deve beneficiarne») per la quale la *lex mitior* deve essere di immediata applicazione, senza che le deroghe disposte dalla legge ordinaria possano essere giustificate per effetto del bilanciamento con interessi di analogo rilievo. Tale bilanciamento è stato operato dalla sentenza n. 393/2006 sol perché come parametro è stato assunto quello dell'art. 3 Cost.

Osserva il collegio che successive pronunce della Corte costituzionale, da ultimo sentenza n. 93 dell'8-12 marzo 2010, hanno affermato in maniera costante che «le norme della CEDU — nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) — integrano, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali» (sentenze n. 317 e n. 311 del 2009, n. 39 del 2008)». Ne consegue che «nel caso in cui si profili un eventuale contrasto tra una norma interna e una norma CEDU, il giudice nazionale comune, deve, quindi, preventivamente verificare la praticabilità di una interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica (sentenza n. 239 del 2009), e, ove tale soluzione risulti impercorribile (non potendo egli disapplicare la norma interna contrastante), deve denunciare la rilevata incompatibilità proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento al parametro dianzi indicato».

La grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo, in seguito al ricorso n. 10249/2003 presentato da Scoppola Franco, con sentenza del 17 settembre 2009 ha imposto allo Stato italiano di porre fine alla violazione degli artt. 6 e 7 della Convenzione e di assicurare che la pena dell'ergastolo inflitta al ricorrente venisse sostituita con pena non superiore a quella della reclusione di anni trenta.

La CEDU è pervenuta alla citata decisione avendo affermato che l'art. 7 della Convenzione, che stabilisce il principio del divieto di applicazione retroattiva della legge penale, incorpora anche il corollario del diritto dell'accusato al trattamento più lieve. In particolare, per quel che rileva nel presente procedimento, dopo aver rammentato le proprie precedenti pronunce sull'interpretazione dell'art. 7 della Convenzione (par. 103), la Corte europea ha stabilito che la sopravvenienza di norme di carattere internazionale e di pronunce applicative e interpretative di esse imponeva un «approccio dinamico ed evolutivo nell'interpretazione dell'art. 7». Allo scopo richiamava (par. 104) l'art. 49 §1 della Carta dei diritti fondamentali della Unione europea (c.d. Carta di Nizza), la sentenza 3 maggio 2005 della Corte di giustizia delle Comunità europee (sentenza Berlusconi) e lo stesso art. 2 del cod. pen. italiano. Affermava in conseguenza il principio (par. 109) secondo il quale «.....l'art. 7 §1 della Convenzione non sancisce solo il principio della irretroattività della legge penale più severa, ma anche, implicitamente, il principio della retroattività della legge penale meno severa» per cui «..... se la legge penale in vigore al momento della perpetrazione del reato e le leggi penali



posteriori adottate prima della pronuncia di una sentenza definitiva sono diverse, il giudice deve applicare quella le cui disposizioni sono più favorevoli all'imputato.».

Risulta evidente il «nuovo» significato attribuito all'art. 7 della Convenzione, integrante «norma interposta», in relazione al parametro costituzionale di cui all'art. 117 della Costituzione.

Il giudice delle leggi con la citata sentenza n. 93 del 2010, richiamando le sue precedenti sentenze n. 311 del 2009, n. 349 e n. 348 del 2007, ha spiegato che la Corte costituzionale, nel procedere allo scrutinio di sua competenza, «resta legittimata a verificare se la norma della Convenzione..... — norma che si colloca pur sempre ad un livello sub-costituzionale — si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione: ipotesi eccezionale nella quale dovrà essere esclusa la idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro considerato».

Lo scrutinio relativo è sottratto al giudice ordinario.

Né esso risulta effettuato con la già citata sentenza n. 393 del 2006, laddove il giudice delle leggi ha osservato che «Il livello di rilevanza dell'interesse preservato dal principio di retroattività della *lex mitior* — — impone di ritenere che il valore da esso tutelato può essere sacrificato da una legge ordinaria solo in favore di interessi di analogo rilievo (quali — a titolo esemplificativo — quelli dell'efficienza del processo, della salvaguardia dei diritti dei soggetti che, in vario modo, sono destinatari della funzione giurisdizionale, e quelli che coinvolgono interessi o esigenze dell'intera collettività nazionale connessi a valore di primario rilievo; cfr: sentenze n. 24 del 2004; n. 10 del 1997, n. 353 e n. 171 del 1996; n. 218 e n. 54 del 1993).».

Ciò non tanto perché il parametro di riferimento è stato l'art. 3 Cost., quanto piuttosto perché gli elementi assunti come *tertium comparationis* sono costituiti da «interessi di analogo valore», senza indicazione specifica di «conflitto» con altre norme della Costituzione (ipotesi che la Corte costituzionale nelle ricordate sentenze definisce «eccezionale» e riserva alla sua competenza, di guisa che non sembra corretta una valutazione interpretativa, da parte del giudice ordinario, di motivazione non esplicita di altra sentenza della Corte costituzionale).

2.2. — La questione, oltre che non manifestamente infondata, è rilevante, sia perché il reato per cui si procede è punito nel massimo con la pena detentiva di sei anni di reclusione (sicché, secondo la regola dettata dal «nuovo» art. 157 cod. pen., la prescrizione massima, con l'aumento di un quarto per il novellato art. 160, comma 3, cod. pen., è di sette anni e sei mesi, già decorsi) sia per le ragioni di seguito indicate.

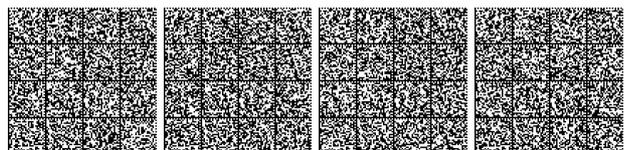
3. — Il terzo motivo del ricorso nell'interesse di Micciché e il terzo motivo del ricorso di De Giovanni, che denunciano violazione degli artt. 518 e 522 c.p.p. (che, se accolti, comporterebbero la regressione del processo dinanzi al pubblico ministero e quindi l'applicazione dei nuovi termini di prescrizione), sono infondati. Nel corso del dibattimento non è emerso un «fatto nuovo». Come osservato dai giudici di merito il fatto, sotto il profilo storico, è rimasto immutato nella sua realtà fenomenica. Quel che è risultato diverso è stato solo l'elemento intenzionale. L'art. 518 c.p.p. disciplina infatti l'ipotesi in cui nel corso del dibattimento emerga a carico dell'imputato un «fatto nuovo non enunciato nel decreto che dispone il giudizio». L'art. 516 c.p.p. regola invece la difforme ipotesi del «fatto diverso da come è descritto nel decreto che dispone il giudizio» difformità emersa nel corso del dibattimento.

Va ribadito che «la nozione di fatto “diverso”, adottato nella citata norma, deve essere intesa in senso materiale e naturalistico, con riferimento non solo al fatto storico che, pur integrando una diversa imputazione, resti invariato, ma anche al fatto che abbia connotati materiali parzialmente difformi da quelli descritti nel decreto che dispone il giudizio; mentre la locuzione “fatto nuovo non enunciato nel decreto che dispone il giudizio”, di cui al successivo art. 518, concerne un accadimento del tutto autonomo e difforme, per le modalità essenziali dell'azione e dell'evento, rispetto a quello originariamente contestato» (Cass. sez. 1, 27 ottobre – 5 novembre 1997, n. 9958).

L'assunto secondo il quale si verserebbe in ipotesi di dolo specifico di offesa muove dal presupposto che la caratterizzazione dell'elemento volitivo sotto il profilo teleologico finisca con il ridondare nella definizione del «fatto», ma elude il dato essenziale e cioè che la precisazione della contestazione da parte del p.m. ha avuto ad oggetto non un fatto «nuovo» ma il medesimo fatto diversamente specificato in ottemperanza alla disciplina del codice di rito che regola distintamente le due diverse ipotesi rispettivamente agli artt. 516 e 518, assegnando un diverso livello di tutela.

4. — Il motivo di ricorso nell'interesse di Micciché che denuncia inosservanza o erronea applicazione della legge penale in relazione all'art. 12-*quinquies* d.l. n. 306/92 e 49 c.p. e il primo motivo di ricorso nell'interesse di De Giovanni (che se accolti comporterebbero l'annullamento senza rinvio per insussistenza del fatto) sono anch'essi infondati.

Va ribadito che con l'art. 12-*quinquies* cit. «...il legislatore intende sanzionare il comportamento oggettivamente e soggettivamente fraudolento di chi, versando in una posizione nella quale si profila concretamente l'applicazione a suo carico di misura di prevenzione patrimoniale, tenti di prevenire tali potenziali effetti pregiudizievoli, espungendo fittiziamente dal proprio patrimonio i beni stessi.



Non vi è d'altra parte alcuna compromissione del diritto di difesa sia dell'*intraeus* che degli *extranci* poiché gli oneri probatori sull'elemento oggettivo e soggettivo sono a carico del p.m. e sono distribuiti, secondo i criteri generali, gli oneri di contro-deduzione e allegazione a favore della difesa una volta che il p.m. abbia prospettato e raccolto le prove rilevanti.

Precisa ancora la sez. 5ª di questa Corte, con la sentenza del 25 settembre – 29 ottobre 2007, n. 39992, (che il Collegio condivide) che «l'art. 12-*quinquies*, comma 1, punisce una condotta qualificata negativamente e non neutra, qual è quella dell'intestare fittiziamente beni a terzi» in un momento nel quale, per l'esistenza di indagini per reati particolarmente gravi e dettagliatamente individuabili quali presupposti per l'applicazione di misure di prevenzione personale, «il legislatore vieta che siano posti in essere atti di disposizione patrimoniale volti proprio a vanificare gli effetti eventuali di quelle procedure ... si può essere sottoposti a processo per reati di mafia o anche solo alle relative indagini; si può essere addirittura assolti in seguito da tali reati; ci si può trovare sottoposti a procedimento per l'applicazione di misure di prevenzione patrimoniale o in una situazione che lo lasci soltanto prevedere (rv. 227969): quel che il legislatore intende sanzionare non è una condotta in sé lecita ma qualificata negativamente da tale transeunte situazione soggettiva; viceversa intende sanzionare il comportamento oggettivamente e soggettivamente fraudolento di chi, versando in una posizione nella quale si profila concretamente l'applicazione a suo carico di misura di prevenzione patrimoniale, tenti di prevenire tali potenziali effetti pregiudizievoli espungendo fittiziamente dal proprio patrimonio i beni stessi. Non si ravvisa nemmeno il lamentato deficit di tassatività della norma perché essa punisce una condotta ben definita che è quella dell'interposizione fittizia o trasferimento fraudolento di beni, assistiti dal dolo specifico, il quale consiste nella consapevolezza e volontà, da dimostrare a carico di tutti i soggetti chiamati a rispondere del trasferimento fraudolento, che tale condotta sia volta ad eludere gli effetti della procedura per l'applicazione di misura di prevenzione patrimoniale: il tutto, come sottolineato anche dalla Sezioni Unite di questa Corte, con riferimento al momento in cui viene realizzata l'attribuzione fittizia trattandosi di reato istantaneo (Cass. S.U. n 8 del 2001, Ferrarese)».

La sentenza ora citata prosegue con il rammentare la giurisprudenza formatasi, che prescinde dalla pendenza del procedimento di prevenzione essendo sufficiente in capo al soggetto agente la possibilità di prevedere l'inizio prossimo del proc. di prevenzione (rv. 214094) anche nel caso di pendenza di proc. penale per concorso esterno (rv. 208005).

Tale essendo la natura del reato (di pericolo) in esame, di nessun rilievo sono le critiche mosse dal ricorrente De Giovanni, perché non viene il gioco la sproporzione delle somme depositate nel conto corrente in relazione ai redditi dell'imputato, sproporzione che rileva ai diversi fini disciplinati dal successivo art. 12-*sexies*.

5. — I ricorsi sono fondati nella parte in cui denunciano violazione dell'art. 519 c.p.p.

Va invero confermato che in tema di nuove contestazioni, poiché alla contestazione suppletiva che modifica l'imputazione originaria consegue un ampliamento del *thema probandum*, è necessario che a ciascuna parte sia garantito il pieno esercizio del diritto alla prova rispetto ai nuovi fatti emersi nel processo; ne consegue che, se nel dibattimento viene contestato un fatto diverso a quello originariamente contestato, secondo quanto consentito dall'art. 516 c.p.p., alla parte va riconosciutoli diritto alla prova nella medesima estensione stabilita per la fase degli atti preliminari al dibattimento e l'ammissione delle prove medesime può essere negata solo se esse siano vietate dalla legge o manifestamente superflue o irrilevanti (*cf.* Cass. sez. 6, 5 giugno -12 luglio 2000, n. 8131). L'art. 519 c.p.p. è stato infatti dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, nei casi previsti dall'art. 516 del c.p.p., non consente al pubblico ministero e alle parti private diverse dall'imputato di chiedere l'ammissione di nuove prove e, anche nei confronti dell'imputato relativamente all'inciso «a norma dell'art. 507» (Corte cost. 3 giugno 1992, n. 241). sull'esplicito presupposto dell'evidenza dell'irragionevolezza e della lesione del diritto di difesa che «di fronte a nuove contestazioni – rispetto alle quali un onere di preventiva indicazione di prove è da escludere per definizione – il diritto alla prova delle parti possa incontrare limiti diversi e più penetranti di quelli vigenti in via generale per i “*nova*”».

Le giustificazioni addotte dai giudici di merito per negare agli imputati di introdurre prove testimoniali finalizzate alla prova dell'insussistenza dell'intenzione di eludere misure di prevenzione di natura patrimoniale si sono spinte in una valutazione preventiva di idoneità delle prove indicate e quindi di non necessità delle stesse, non consentita alla luce della disposizione di cui all'art. 495 c.p.p., tanto più con riferimento alla revoca delle prove già ammesse, dove il limite è quello della superfluità.

Va invero ribadito che il diritto alla prova contraria –garantito all'imputato dall'art. 495, comma secondo cod. proc. pen. , in conformità all'art. 6 §3 lett. d) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e del patto internazionale sui diritti civili e politici, e attualmente anche dall'art. 111 Cost. – può essere, con adeguata motivazione, denegato dal giudice solo quando le prove richieste sono manifestamente superflue o irrilevanti. Ne deriva che il giudice di appello, cui sia dedotta la violazione dell'art. 495 comma secondo cod. proc. pen. deve decidere sull'ammissibilità della prova secondo i parametri rigorosi previsti dall'art. 190 cod. proc. pen. (per il quale le prove sono ammesse a richiesta di parte), mentre non può avvalersi dei poteri discrezionali riconosciutigli dall'art. 603 cod. proc. pen. in ordine alla valu-



tazione di ammissibilità delle prove non sopravvenute al giudizio di primo grado (Cass. sez. 5, 9-15 giugno 2004). Nel caso in esame l'assunto secondo il quale l'audizione dei testimoni indicati dalla difesa non avrebbe potuto comunque modificare il quadro probatorio già acquisito, si è risolto in una scelta ingiustificatamente lesiva del diritto alla prova garantito a livello sia costituzionale sia dei diritti riconosciuti a livello internazionale.

La questione così risolta assorbe quelle residue, quindi anche quelle relative al denunciato difetto di motivazione in ordine alla sussistenza dell'elemento soggettivo in capo ai ricorrenti (perché per la delibazione sul punto sarebbe necessario completare l'assunzione delle prove indicate dalla difesa) nonché quelle attinenti alla mancata considerazione di prove asseritamente a favore e travisate e/o trascurate, perché solo a seguito dell'assunzione delle nuove prove il giudice del rinvio potrebbe procedere ad una rivalutazione complessiva del quadro probatorio acquisito.

Tale soluzione imporrebbe l'annullamento con rinvio ad altra sezione della Corte di appello di Palermo, ma la rilevata non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge n. 251 del 2005 si pone come pregiudiziale. È evidente che, ove dovesse dichiararsi estinzione per prescrizione del reato ascritto, sarebbe del tutto inutile procedere all'assunzione delle prove indicate dalla difesa, in omaggio alla regola dettata dall'art. 129 c.p.p.

Per l'effetto va dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, legge n. 251 del 2005 nella parte in cui esclude l'applicazione dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, per «i processi già pendenti in grado di appello o aventi alla Corte di cassazione», in relazione all'art. 117 della Costituzione e all'art. 7 della CEDU come interpretato dalla Commissione europea dei diritti dell'uomo.

P.Q.M.

Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 in relazione all'art. 117 della Costituzione e sospende il giudizio in corso;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Roma, addì 27 maggio 2010

Il Presidente: SIRENA

Il consigliere est.: CASUCCI

10C0773

ITALO ORMANNI, *direttore*

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

(GU-2010-GUR-045) Roma, 2010 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 10 - ☎ 06 85082147;**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sul sito www.ipzs.it, al collegamento rete di vendita (situato sul lato destro della pagina).**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Funzione Editoria - U.O. DISTRIBUZIONE
Attività Librerie concessionarie, Vendita diretta e Abbonamenti a periodici
Piazza Verdi 10, 00198 Roma
fax: 06-8508-4117
e-mail: editoriale@ipzs.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2010 (salvo conguaglio) (*)

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo A1 Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: <i>(di cui spese di spedizione € 132,57)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 66,28)</i>	- annuale € 309,00 - semestrale € 167,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00
Tipo F1 Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 264,45)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 132,22)</i>	- annuale € 682,00 - semestrale € 357,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili
Integrando con la somma di € 80,00 il versamento relativo al tipo di abbonamento alla **Gazzetta Ufficiale** - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2010**.

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI

(di cui spese di spedizione € 127,00)

(di cui spese di spedizione € 73,20)

- annuale € **295,00**
 - semestrale € **162,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,40)

(di cui spese di spedizione € 20,60)

- annuale € **85,00**
 - semestrale € **53,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione)

I.V.A. 20% inclusa € 1,00

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo

Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%

Volume separato (oltre le spese di spedizione)

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

€ 190,00
 € **180,50**
 € 18,00

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI IN USO APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

ABBONAMENTI UFFICI STATALI

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.





* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 0 1 1 1 0 *

€ 6,00

