

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 50

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 15 dicembre 2010

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

AVVISO AGLI ABBONATI

Dal 15 novembre vengono resi noti nelle ultime pagine della *Gazzetta Ufficiale* i canoni di abbonamento a partire dall'anno 2011. Contemporaneamente sono state inviate le offerte di rinnovo agli abbonati, complete di bollettini postali prestampati per la conferma dell'abbonamento stesso. Si pregano i signori abbonati di far uso di questi bollettini.

Si rammenta che la campagna di abbonamento avrà termine il 30 gennaio 2011.

Si pregano comunque gli abbonati che non intendano effettuare il rinnovo per il 2011 di darne comunicazione via fax al Settore Gestione *Gazzetta Ufficiale* (nr. 06-8508-2520) ovvero al proprio fornitore.

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 106. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 ottobre 2010 (della Regione Emilia-Romagna).

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 - Importi corrispondenti alle riduzioni di spesa che verranno deliberate dalle Regioni, con riferimento ai trattamenti economici indicati nell'art. 121 della Costituzione - Riassegnazione al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato - Lamentata imposizione di un vincolo specifico nell'ipotesi in cui la disposizione debba essere interpretata come un vincolo per le Regioni a ridurre le indennità dei titolari degli organi politici, ovvero lamentata assegnazione degli importi a un fondo dello Stato, nell'ipotesi in cui la disposizione sia ritenuta non cogente quanto all'*an* della specifica riduzione di spesa - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria regionale, lesione della autonomia organizzativa e delle competenze di settore delle Regioni, violazione dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione e di ragionevolezza.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 5, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 97, primo comma, 117, 118 e 119.

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 - Definizione delle predette disposizioni, indirizzate alle Regioni e agli enti del Servizio sanitario regionale, quali disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica - Ritenuta applicazione delle predette disposizioni in via diretta, anziché come principi, agli enti locali e agli enti pubblici regionali - Lamentata introduzione di puntuali e dettagliate limitazioni a singole voci di spesa, vincolanti le Regioni, gli enti locali, gli enti regionali, le società pubbliche - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e dell'autonomia finanziaria della Regione e degli enti locali.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 6, comma 20, primo periodo.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Accantonamento, a decorrere dal 2011, di una quota pari al 10 per cento dei trasferimenti erariali di cui all'art. 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59, a favore delle regioni a statuto ordinario, per essere successivamente destinata alle regioni medesime che abbiano attuato quanto stabilito dall'art. 3 del d.l. n. 2 del 2010, convertito con la legge n. 42 del 2010 - Prevista attuazione con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia, sentita la Conferenza Stato-Regioni - Ritenuta natura sostanzialmente regolamentare dell'atto e previsione del parere in luogo dell'intesa - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della potestà legislativa concorrente e della potestà regolamentare della Regione, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 6, comma 20, terzo periodo.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e sesto.



Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Esclusione che il personale dipendente contrattualizzato possa essere autorizzato ad usare il mezzo proprio per recarsi in missione, con conseguente divieto di corrispondere una qualche indennità chilometrica - Lamentato ostacolo allo svolgimento delle attività pubbliche - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa della Regione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 6, comma 12, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto, quinto, ottavo e nono, e 118, commi secondo e terzo.

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 Regioni, enti regionali, enti locali, per il triennio 2011-2013, di corrispondere ai singoli dipendenti anche di livello dirigenziale, un trattamento economico complessivo superiore a quello spettante per il 2010 - Lamentata natura di dettaglio della norma, laddove lo Stato potrebbe dettare solo vincoli di carattere generale e complessivo - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e dell'autonomia finanziaria della Regione, degli enti locali e degli enti strumentali regionali, esorbitanza dello Stato dalla competenza legislativa nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

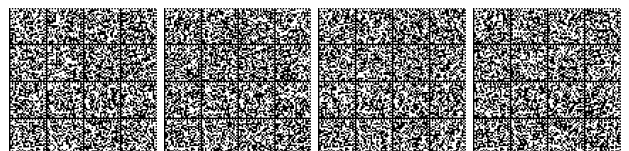
- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

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 Regioni, enti regionali, enti locali, per il triennio 2011-2013, di incrementare le risorse destinate al trattamento accessorio del personale anche di livello dirigenziale rispetto agli importi stanziati per l'anno 2010 - Lamentata natura di dettaglio della norma, laddove lo Stato potrebbe dettare solo vincoli di carattere generale e complessivo - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e dell'autonomia finanziaria della Regione, degli enti locali e degli enti strumentali regionali, esorbitanza dello Stato dalla competenza legislativa nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 2-bis.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

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, 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 - Lamentata introduzione di puntuali e dettagliate limitazioni a singole voci di spesa, vincolanti le Regioni, gli enti locali, gli enti regionali, intervento statale unilaterale nella contrattazione collettiva con riduzione dei trattamenti - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione e degli enti locali, violazione della competenza legislativa concorrente della Regione, violazione della riserva di contrattazione collettiva in materia di retribuzioni, del principio di ragionevolezza e del diritto a un trattamento proporzionato al lavoro prestato.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 36, 39, 117, commi terzo e quarto, e 119.



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 - Efficacia delle progressioni di carriera del personale contrattualizzato, negli anni 2011-2013, ai fini esclusivamente giuridici - Lamentata introduzione di puntuali e dettagliate limitazioni a singole voci di spesa, intervento statale unilaterale nella contrattazione collettiva con riduzione dei trattamenti - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione e degli enti locali, violazione della competenza legislativa concorrente della Regione, esorbitanza dello Stato dalla competenza legislativa nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione del principio di ragionevolezza, di eguaglianza e del diritto a un trattamento proporzionato al lavoro prestato.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21.
- Costituzione, artt. 3, 36, 39, 117, commi terzo e quarto, e 119.

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 - Obbligo per le Regioni 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, per i contratti di formazione-lavoro, i rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio - Previsione che le disposizioni predette costituiscano principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica - Ritenuta applicazione delle predette disposizioni in via diretta, anziché come principi, agli enti locali e agli enti pubblici regionali - Lamentata introduzione di puntuali e dettagliate limitazioni a singole voci di spesa - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e dell'autonomia finanziaria della Regione e degli enti locali, esorbitanza dello Stato dalla competenza legislativa nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 28.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Divieto assoluto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale, possibilità per i restanti enti di procedere ad assunzioni nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente - Lamentata esorbitanza del potere statale di dettare norme di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della competenza regionale sul personale e sulla propria organizzazione, violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 14, comma 9, sostitutivo dell'art. 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119.

Energia - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Proroghe di concessioni di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico - Lamentata introduzione di norme di dettaglio - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della competenza legislativa concorrente della Regione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 15, comma 6-*quater*.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.



Iniziativa economica privata - Edilizia e urbanistica - 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, con estensione alla DIA edilizia della facoltà di immediato inizio dell'attività - Lamentata sostituzione diretta della preesistente normativa sia statale che regionale nei settori del commercio, artigianato, turismo, attività commerciali, interferenza con i poteri di controllo attribuiti agli enti locali, nonché interferenza nella materia del governo del territorio attraverso regole di dettaglio irrazionali e foriere di abusi - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della competenza legislativa concorrente e residuale della Regione, violazione dell'autonomia e delle funzioni amministrative degli enti locali, lesione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità e di buon andamento dell'amministrazione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 49, comma 4-bis, sostitutivo dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241.
- Costituzione, artt. 3, 97, 97, primo comma, 114, 114, comma secondo, 117, commi terzo e quarto, 118 e 118, primo comma.

Iniziativa economica privata - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Previsione che la disciplina della SCIA, nella sua integralità, attiene alla tutela della concorrenza e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lett. e) ed m), Cost. - Previsione che la nuova disciplina della SCIA sostituisce direttamente quella della DIA recata da ogni normativa statale e regionale - Lamentata erroneità della autoqualificazione, ritenuta incidenza su ambiti di legislazione regionale di natura residuale o concorrente con avocazione degli stessi allo Stato - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della competenza legislativa della Regione in materia di governo del territorio, tutela della salute, ordinamento degli uffici regionali, artigianato, turismo, commercio.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 49, comma 4-ter,
- Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto.

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 residuale o concorrente - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della competenza legislativa e regolamentare della Regione in materie di competenza concorrente e residuale, 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-quater.
- Costituzione, art. 117, commi terzo, quarto e sesto.....

Pag. 1

N. 107. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 ottobre 2010 (della Regione Puglia).

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 - Importi corrispondenti alle riduzioni di spesa che verranno deliberate dalle Regioni, con riferimento ai trattamenti economici indicati nell'art. 121 della Costituzione - Riassegnazione al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato - Lamentata imposizione di un vincolo specifico di destinazione degli eventuali risparmi di spesa - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata lesione della potestà legislativa residuale della Regione in materia di organizzazione interna e del personale, della potestà statutaria in ordine alla determinazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, lesione dell'autonomia finanziaria di spesa regionale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 5, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, 119, e 123, primo comma.



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 - Riduzione del rimborso a favore dei movimenti o partiti politici in relazione alle spese elettorali sostenute in occasione del rinnovo dei consigli regionali - Lamentata modifica della disciplina contenuta nella legge n. 157 del 1999, non più modificabile dallo Stato, nei confronti delle Regioni, dopo le riforme costituzionali in materia elettorale, ovvero in subordine introduzione di norme di dettaglio - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata lesione dell'autonomia legislativa regionale in materia di disciplina elettorale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 5, comma 4.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 122, primo comma; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

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 previsione di disciplina esaustiva ed autoapplicativa in materia di spettanza regionale, ovvero in subordine, imposizione di vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa, eccedenti i principi fondamentali - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa residuale della Regione nella materia dell'organizzazione amministrativa e dell'ordinamento del personale, violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 5, comma 5.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119.

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 - Divieto di attribuzione di retribuzioni, gettoni, indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti, a favore degli amministratori delle comunità montane e delle unioni di comuni e comunque delle forme associative di enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche - Lamentata ingerenza statale in relazione alle comunità montane e alle unioni di comuni, nonché imposizione di vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa, eccedenti i principi fondamentali - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa residuale della Regione in materia di comunità montane e unioni di comuni, violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 5, comma 7, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119.



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 puntuale 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 - Definizione delle predette quali disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica - Accantonamento, a decorrere dal 2011, di una quota pari al 10 per cento dei trasferimenti erariali di cui all'art. 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59, a favore delle regioni a statuto ordinario, per essere successivamente destinata alle regioni medesime che abbiano attuato quanto stabilito dall'art. 3 del d.l. n. 2 del 2010, convertito con la legge n. 42 del 2010, e che aderiscano volontariamente alle riduzioni di spesa - Lamentata imposizione di vincoli puntuali - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 6, comma 20, primo e secondo periodo, in relazione ai commi 7, 8, 9, 12, 13 e 14.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Accantonamento, a decorrere dal 2011, di una quota pari al 10 per cento dei trasferimenti erariali di cui all'art. 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59, a favore delle regioni a statuto ordinario, per essere successivamente destinata alle regioni medesime che abbiano attuato quanto stabilito dall'art. 3 del d.l. n. 2 del 2010, convertito con la legge n. 42 del 2010, e che aderiscano volontariamente alle riduzioni di spesa - Prevista attuazione con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia, sentita la Conferenza Stato-Regioni - Lamentata natura sostanzialmente regolamentare dell'atto e previsione del parere in luogo dell'intesa - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della potestà regolamentare della Regione, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 6, comma 20, terzo periodo.
- Costituzione, artt. 117, comma sesto, e 118.

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 Regioni, enti regionali, enti locali, per il triennio 2011-2013, di incrementare le risorse destinate al trattamento accessorio del personale anche di livello dirigenziale rispetto agli importi stanziati per l'anno 2010 - Lamentata natura di dettaglio della norma, laddove lo Stato potrebbe dettare solo vincoli di carattere generale e complessivo - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dell'autonomia finanziaria della Regione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 2-bis.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119.



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 - Obbligo per le Regioni 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, per i contratti di formazione-lavoro, i rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio - Previsione che le disposizioni predette costituiscano principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica - Lamentata introduzione di puntuali e dettagliate limitazioni a singole voci di spesa - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza dello Stato dalla competenza legislativa nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dell'autonomia finanziaria della Regione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 28.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119.

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 - Società non quotate, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche - Obbligo di adeguamento delle politiche assunzionali alle disposizioni introdotte per le amministrazioni pubbliche - Lamentata imposizione di vincoli puntuali di spesa ad enti differenti rispetto a quelli sui quali lo Stato dispone della competenza legislativa - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza dello Stato dalla competenza esclusiva in materia di organizzazione degli enti pubblici nazionali, violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e della competenza residuale in materia di società partecipate da Regioni ed enti locali, lesione dell'autonomia finanziaria della Regione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 29.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. g), terzo e quarto, e 119.

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 - Possibilità di trattenimenti in servizio del personale solo entro i limiti delle facoltà assunzionali consentiti in base alle cessazioni del personale - Conseguente proporzionale riduzione delle risorse destinabili alle nuove assunzioni per un importo pari al trattamento retributivo destinato ai dipendenti trattenuti in servizio - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza residuale nella materia organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali, esorbitanza dello Stato dalla competenza legislativa nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dell'autonomia finanziaria della Regione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 31.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119.



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 - Enti di nuova istituzione - Limitazioni alle assunzioni, per la durata di un quinquennio, secondo un piano sottoposto ad approvazione statale - Lamentata imposizione di vincoli puntuali di spesa e giuridici ad enti differenti rispetto a quelli sui quali lo Stato dispone della competenza legislativa - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza residuale nella materia dell'organizzazione amministrativa degli enti pubblici regionali e locali, esorbitanza dello Stato dalla competenza legislativa esclusiva in materia di organizzazione degli enti pubblici nazionali e dalla competenza nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dell'autonomia finanziaria della Regione, violazione del principio di sussidiarietà.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 36.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. g), terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Divieto assoluto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale, possibilità per i restanti enti di procedere ad assunzioni nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente - Lamentata imposizione di vincoli di spesa puntuali e non transitori - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza regionale residuale in materia di organizzazione e personale, violazione dell'autonomia amministrativa, violazione della competenza regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dell'autonomia finanziaria della Regione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 14, comma 9, sostitutivo dell'art. 76, comma 7, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 118, primo comma, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Regioni che abbiano certificato il mancato rispetto del patto di stabilità interno relativamente all'esercizio finanziario 2009 - Obbligo imposto alla Giunta o al Consiglio di annullare gli atti adottati durante i dieci mesi antecedenti alla data di svolgimento delle elezioni regionali, con i quali è stata assunta la decisione di violare il patto di stabilità interno - Revoca di diritto di tutti gli incarichi e contratti di lavoro, con esclusione di indennizzo - Lamentata imposizione di misure sanzionatorie puntuali e specificamente riferite a singoli atti e voci di spesa non necessariamente collegati in concreto con il mancato rispetto del patto di stabilità - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza regionale residuale in materia di organizzazione e personale, violazione dell'autonomia amministrativa, violazione della competenza regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dell'autonomia finanziaria della Regione, irragionevolezza e arbitrarietà, violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 14, commi 19, 20 e 21.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi terzo e quarto, 118, primo comma, e 119.



Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Riconoscimento della qualifica di «funzioni fondamentali dei comuni» alle funzioni amministrative indicate nell'art. 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009 - Lamentato effetto di attribuire alla competenza esclusiva dello Stato anche funzioni «amministrativo-gestionali» o comunque di funzioni volte alla cura concreta di interessi - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza dello Stato dalla competenza legislativa esclusiva in materia di organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni, violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, lesione della competenza legislativa regionale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 14, comma 27.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. p), terzo e quarto, e 118, comma secondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Istituzione nel Meridione d'Italia di zone a burocrazia zero - Vantaggi a favore delle «nuove iniziative produttive» - Lamentata applicazione generalizzata, con possibilità di incidenza in ambiti materiali di competenza regionale - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa concorrente e residuale della Regione, violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 43.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 118, commi primo e secondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Zone a burocrazia zero nel Meridione d'Italia - Istituzione mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Omessa previsione dell'intesa con la Regione - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa concorrente e residuale della Regione, violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 43, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 118, primo comma.

Regioni (in genere) - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Dissenso fra Stato e Regione in sede di conferenza dei servizi - Possibilità di superare il mancato raggiungimento dell'intesa con deliberazione del Consiglio dei ministri - Lamentata allocazione di funzioni amministrative ad un livello superiore in modo generalizzato e astratto, introduzione di un potere sostitutivo statale al di fuori dei limiti costituzionali, possibilità di incidenza in ambiti materiali di competenza regionale - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata lesione delle competenze legislative e amministrative della Regione, 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, lett. b), che modifica i commi 3, 3-bis, 3-ter, 3-quater dell'art. 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, e 120, comma secondo.



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) - Previsione che la disciplina della SCIA, nella sua integralità, attiene alla tutela della concorrenza e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lett. e) ed m), Cost. - Lamentata erroneità ed irrilevanza della autoqualificazione, ritenuta incidenza su ambiti di legislazione regionale di natura residuale o concorrente - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza dello Stato dai limiti della legislazione esclusiva, violazione della competenza legislativa concorrente e residuale della Regione.

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

Pag. 17

N. 374. Ordinanza del Giudice di pace di Cividale del Friuli del 29 settembre 2003.

Circolazione stradale - Patente di guida in corso di validità rilasciata da Stato extracomunitario (in specie, dalla Bosnia) - «Conversione» in patente italiana - Possibilità che avvenga sottoponendo l'interessato a prova d'esame nella propria lingua e/o in inglese - Mancata previsione - Denunciata impossibilità di superare la prova scritta a quiz in lingua italiana per gran parte degli stranieri extracomunitari - Sostanziale discriminazione in loro danno, con incidenza sul diritto al lavoro - Contrasto con le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute in materia di tutela dei diritti dello straniero (tra le quali, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali).

- Codice della strada (Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 136, comma 7.
- Costituzione, artt. 2, 4 e 10; Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo [approvata e proclamata, da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, in data] 10 dicembre 1948, artt. 7 e 23; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 [e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848].

Pag. 46

N. 375. Ordinanza del Tribunale di Bologna del 4 maggio 2010.

Previdenza - Lavoratori che fruiscono di assegno o pensione di invalidità ed aventi diritto ai trattamenti di disoccupazione - Possibilità di optare tra tali trattamenti e quelli di invalidità - Mancata previsione - Ingiustificato deterioramento rispetto ai lavoratori in mobilità, privi di assegno o pensione di invalidità che, a seguito della ordinanza della Corte n. 218/1995, possono esercitare l'opzione tra i diversi trattamenti - Incidenza sulla garanzia giurisdizionale.

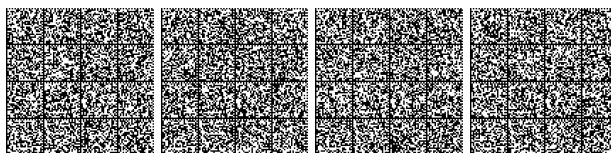
- Decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, art. 6, comma 7, convertito, con modificazioni, nella legge 19 luglio 1993, n. 236.
- Costituzione, artt. 3 e 38.

Pag. 47

N. 376. Ordinanza del Giudice di pace di Vergato del 27 maggio 2010.

Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Ipotesi di soggiorno illegale - Mancata previsione della possibilità per lo straniero di potere addurre una causa di giustificazione o di usufruire di un termine per potersi allontanare - Disparità di trattamento rispetto all'analoga fattispecie di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998.

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



Straniero - Violazioni delle norme relative all'ingresso e al soggiorno nel territorio dello Stato commesse dai lavoratori stranieri, disponibili all'emersione, che svolgono attività di assistenza e di sostegno alle famiglie - Prevista sospensione dei procedimenti penali - Mancata estensione a tutti gli altri lavoratori, parimenti disponibili all'emersione - Violazione del principio di uguaglianza.

- Legge 3 agosto 2009, n. 102 (*recte*: decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 1-*ter*, commi 1 e 8.
- Costituzione, art. 3.

Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Possibilità per il giudice di sostituire la pena prevista con la misura dell'espulsione - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 16, comma 1.
- Costituzione, art. 27, comma terzo.

Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Ipotesi di soggiorno illegale - Omessa indicazione di forme di allontanamento che evitino l'autodenuncia - Lesione del diritto di difesa.

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

Pag. 48

N. 377. Ordinanza del Giudice di pace di Tirano del 21 maggio 2010.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione del principio di ragionevolezza sotto diversi profili, anche sotto il profilo sanzionatorio - Disparità di trattamento rispetto al reato di indebito trattenimento nel territorio dello Stato di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286 del 1998 - Violazione del principio di uguaglianza e del principio di materialità del reato - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo - Contrasto con gli obblighi internazionali in materia di trattamento dei migranti.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 2, 3, 25, comma secondo, e 117, primo comma, in relazione agli artt. 5 e 6 del Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale.

Pag. 51

N. 378. Ordinanza del Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Napoli - Sez. distaccata di Pozzuoli del 15 luglio 2010.

Esecuzione forzata - Intervento dei creditori - Possibilità di intervenire in carenza di titolo esecutivo, pegno o sequestro - Previsione a favore degli imprenditori per i crediti risultanti dalle loro scritture contabili - Mancata estensione ai lavoratori muniti di documentazione attestante la verosimiglianza della pretesa creditoria - Contrasto con il principio di eguaglianza (sotto il profilo della discriminazione tra creditori, a seconda che siano o meno imprenditori) - Contrasto sotto più profili con il principio di ragionevolezza - Violazione della *par condicio creditorum* (derogata a favore dell'imprenditore creditore ordinario, anziché del lavoratore creditore privilegiato) - Violazione del principio del giusto e celere processo e del diritto di difesa.

- Codice di procedura civile, art. 499, primo comma.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

Pag. 54



N. 379. Ordinanza del Tribunale di Rossano del 12 aprile 2010.

Previdenza - Braccianti agricoli a tempo determinato - Calcolo della retribuzione media convenzionale giornaliera ai fini della determinazione delle prestazioni pensionistiche - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, che il termine del 30 ottobre previsto dal terzo comma dell'art. 3 della legge 8 agosto 1972, n. 457, è lo stesso di quello previsto dal secondo comma dell'art. 3 della stessa legge, per gli operai agricoli a tempo indeterminato - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione delle garanzie previdenziali - Violazione del principio di capacità contributiva - Lesione del principio del giusto processo - Violazione degli obblighi internazionali determinati dalla CEDU.

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 5.
- Costituzione artt. 3, 38, comma secondo, 53, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, in relazione agli artt. 6 e 14 della Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e libertà fondamentali.

Pag. 57

N. 380. Ordinanza del Giudice dell'esecuzione di Tribunale di Forlì del 2 agosto 2010.

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Esecuzione esattoriale - Esito negativo del terzo incanto nell'espropriazione forzata immobiliare - Assegnazione dell'immobile allo Stato «per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede», anziché «per il prezzo base del terzo incanto» - Violazione del principio di ragionevolezza rispetto ai mezzi giuridici e allo scopo pratico, nonché del principio di uguaglianza in sé e in relazione al principio di capacità contributiva - Violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e determinatezza delle prestazioni imposte, pur nell'ipotesi in cui il criterio della «minor somma» abbia natura sanzionatoria - Irragionevole determinazione del prezzo per l'assegnazione coattiva (non essendo l'entità del tributo per cui si procede in alcun modo collegata al valore di mercato dell'immobile) - Falcidia al patrimonio del debitore in misura pari alla differenza tra la base d'asta del terzo incanto e la pretesa tributaria insoluta.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, art. 85, comma 1 (nel testo attualmente in vigore).
- Costituzione, artt. 3, 23, 42 e 53, primo comma.

Pag. 63

N. 381. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Milano del 24 maggio 2010.

Imposte e tasse - Istanza di accertamento con adesione - Presentazione da parte del contribuente - Effetti - Sospensione per un periodo di novanta giorni del termine per impugnare l'avviso di accertamento - Omessa previsione che la formalizzazione del mancato raggiungimento dell'accordo comporta rinuncia all'istanza - Conseguente fruibilità della sospensione pur dopo l'abbandono del procedimento - Irragionevolezza.

- Decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, art. 12, comma 2.
- Costituzione, art. 3.

Pag. 69



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 106

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 ottobre 2010
(della Regione Emilia-Romagna)*

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 - Importi corrispondenti alle riduzioni di spesa che verranno deliberate dalle Regioni, con riferimento ai trattamenti economici indicati nell'art. 121 della Costituzione - Riassegnazione al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato - Lamentata imposizione di un vincolo specifico nell'ipotesi in cui la disposizione debba essere interpretata come un vincolo per le Regioni a ridurre le indennità dei titolari degli organi politici, ovvero lamentata assegnazione degli importi a un fondo dello Stato, nell'ipotesi in cui la disposizione sia ritenuta non cogente quanto all'*an* della specifica riduzione di spesa - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria regionale, lesione della autonomia organizzativa e delle competenze di settore delle Regioni, violazione dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione e di ragionevolezza.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 5, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 97, primo comma, 117, 118 e 119.

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 - Definizione delle predette disposizioni, indirizzate alle Regioni e agli enti del Servizio sanitario regionale, quali disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica - Ritenuta applicazione delle predette disposizioni in via diretta, anziché come principi, agli enti locali e agli enti pubblici regionali - Lamentata introduzione di puntuali e dettagliate limitazioni a singole voci di spesa, vincolanti le Regioni, gli enti locali, gli enti regionali, le società pubbliche - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e dell'autonomia finanziaria della Regione e degli enti locali.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 6, comma 20, primo periodo.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Accantonamento, a decorrere dal 2011, di una quota pari al 10 per cento dei trasferimenti erariali di cui all'art. 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59, a favore delle regioni a statuto ordinario, per essere successivamente destinata alle regioni medesime che abbiano attuato quanto stabilito dall'art. 3 del d.l. n. 2 del 2010, convertito con la legge n. 42 del 2010 - Prevista attuazione con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia, sentita la Conferenza Stato-Regioni - Ritenuta natura sostanzialmente regolamentare dell'atto e previsione del parere in luogo dell'intesa - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della potestà legislativa concorrente e della potestà regolamentare della Regione, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 6, comma 20, terzo periodo.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e sesto.



Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Esclusione che il personale dipendente contrattualizzato possa essere autorizzato ad usare il mezzo proprio per recarsi in missione, con conseguente divieto di corrispondere una qualche indennità chilometrica - Lamentato ostacolo allo svolgimento delle attività pubbliche - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa della Regione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 6, comma 12, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto, quinto, ottavo e nono, e 118, commi secondo e terzo.

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 Regioni, enti regionali, enti locali, per il triennio 2011-2013, di corrispondere ai singoli dipendenti anche di livello dirigenziale, un trattamento economico complessivo superiore a quello spettante per il 2010 - Lamentata natura di dettaglio della norma, laddove lo Stato potrebbe dettare solo vincoli di carattere generale e complessivo - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e dell'autonomia finanziaria della Regione, degli enti locali e degli enti strumentali regionali, esorbitanza dello Stato dalla competenza legislativa nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

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 Regioni, enti regionali, enti locali, per il triennio 2011-2013, di incrementare le risorse destinate al trattamento accessorio del personale anche di livello dirigenziale rispetto agli importi stanziati per l'anno 2010 - Lamentata natura di dettaglio della norma, laddove lo Stato potrebbe dettare solo vincoli di carattere generale e complessivo - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e dell'autonomia finanziaria della Regione, degli enti locali e degli enti strumentali regionali, esorbitanza dello Stato dalla competenza legislativa nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

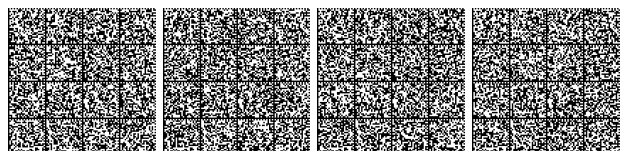
- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 2-bis.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

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, 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 - Lamentata introduzione di puntuali e dettagliate limitazioni a singole voci di spesa, vincolanti le Regioni, gli enti locali, gli enti regionali, intervento statale unilaterale nella contrattazione collettiva con riduzione dei trattamenti - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione e degli enti locali, violazione della competenza legislativa concorrente della Regione, violazione della riserva di contrattazione collettiva in materia di retribuzioni, del principio di ragionevolezza e del diritto a un trattamento proporzionato al lavoro prestato.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 36, 39, 117, commi terzo e quarto, e 119.

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 - Efficacia delle progressioni di carriera del personale contrattualizzato, negli anni 2011-2013, ai fini esclusivamente giuridici - Lamentata introduzione di puntuali e dettagliate limitazioni a singole voci di spesa, intervento statale unilaterale nella contrattazione collettiva con riduzione dei trattamenti - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione e degli enti locali, violazione della competenza legislativa concorrente della Regione, esorbitanza dello Stato dalla competenza legislativa nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione del principio di ragionevolezza, di eguaglianza e del diritto a un trattamento proporzionato al lavoro prestato.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21.
- Costituzione, artt. 3, 36, 39, 117, commi terzo e quarto, e 119.



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 - Obbligo per le Regioni 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, per i contratti di formazione-lavoro, i rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio - Previsione che le disposizioni predette costituiscano principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica - Ritenuta applicazione delle predette disposizioni in via diretta, anziché come principi, agli enti locali e agli enti pubblici regionali - Lamentata introduzione di puntuali e dettagliate limitazioni a singole voci di spesa - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e dell'autonomia finanziaria della Regione e degli enti locali, esorbitanza dello Stato dalla competenza legislativa nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 28.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Divieto assoluto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale, possibilità per i restanti enti di procedere ad assunzioni nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente - Lamentata esorbitanza del potere statale di dettare norme di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della competenza regionale sul personale e sulla propria organizzazione, violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 14, comma 9, sostitutivo dell'art. 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119.

Energia - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Proroghe di concessioni di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico - Lamentata introduzione di norme di dettaglio - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della competenza legislativa concorrente della Regione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 15, comma 6-*quater*.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Iniziativa economica privata - Edilizia e urbanistica - 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, con estensione alla DIA edilizia della facoltà di immediato inizio dell'attività - Lamentata sostituzione diretta della preesistente normativa sia statale che regionale nei settori del commercio, artigianato, turismo, attività commerciali, interferenza con i poteri di controllo attribuiti agli enti locali, nonché interferenza nella materia del governo del territorio attraverso regole di dettaglio irrazionali e foriere di abusi - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della competenza legislativa concorrente e residuale della Regione, violazione dell'autonomia e delle funzioni amministrative degli enti locali, lesione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità e di buon andamento dell'amministrazione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 49, comma 4-*bis*, sostitutivo dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241.
- Costituzione, artt. 3, 97, 99, primo comma, 114, 114, comma secondo, 117, commi terzo e quarto, 118 e 118, primo comma.

Iniziativa economica privata - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Previsione che la disciplina della SCIA, nella sua integralità, attiene alla tutela della concorrenza e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lett. e) ed m), Cost. - Previsione che la nuova disciplina della SCIA sostituisce direttamente quella della DIA recata da ogni normativa statale e regionale - Lamentata erroneità della autoqualificazione, ritenuta incidenza su ambiti di legislazione regionale di natura residuale o concorrente con avocazione degli stessi allo Stato - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della competenza legislativa della Regione in materia di governo del territorio, tutela della salute, ordinamento degli uffici regionali, artigianato, turismo, commercio.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 49, comma 4-*ter*,
- Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto.



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 residuale o concorrente - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della competenza legislativa e regolamentare della Regione in materie di competenza concorrente e residuale, 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-*quater*.
- Costituzione, art. 117, commi terzo, quarto e sesto.

Ricorso della Regione Emilia-Romagna, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* Vasco Errani, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale 20 settembre 2010, n. 1406 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale a margine del presente atto, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma nello studio di quest'ultimo in via Confalonieri, n. 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale:

dell'articolo 5, comma 1;
dell'articolo 6, commi 12 e 20;
dell'articolo 9, commi 1; 2-*bis*; 4 21 e 28;
dell'articolo 14, comma 9;
dell'articolo 15, comma 6-*quater*;
dell'articolo 49, commi: 4-*bis*, 4-*ter* e 4-*quater*,

del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, pubblicata nel Supplemento ordinario n. 174/L alla *Gazzetta Ufficiale* n. 176 del 30 luglio 2010,

per violazione degli articoli 3, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione nonché del principio di leale collaborazione, nei modi e per i profili di seguito illustrati.

F A T T O

Con il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, il Governo ha adottato Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.

Si tratta di un ampio intervento normativo, diviso in tre titoli: nel primo sono comprese norme di Stabilizzazione finanziaria, volte a ridurre la spesa, nel secondo norme di Contrasto all'evasione fiscale e contributiva e nel terzo norme riguardanti Sviluppo ed infrastrutture.

Diverse delle norme contenute nel primo titolo, però, non tengono affatto conto delle regole costituzionali in materia di coordinamento finanziario, le quali, pur attribuendo allo Stato un consistente potere di guida, garantiscono al tempo stesso — all'interno di quel potere di guida — le autonome determinazioni di ciascuna Regione (e per il presente ricorso della Regione Emilia-Romagna) nell'esercizio della propria autonomia di spesa.

Numerose disposizioni, invece, contravvenendo alle regole costituzionali, pongono alle Regioni (ed agli enti locali) limiti rigidi a voci specifiche di spesa, incidendo su decisioni già prese, fondi già stanziati e determinando la conseguenza di gravi tagli ai servizi pubblici erogati con le risorse regionali, con rilevanti ma inevitabili effetti negativi sui cittadini emiliani.

L'inclusione della Regione e degli enti locali e pararegionali tra i destinatari delle norme impugnate avviene sia — a volte — mediante diretto ed espresso riferimento alle Regioni sia — in altri casi — mediante il riferimento alle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, cioè a quelle elencate annualmente dall'ISTAT entro il 31 luglio di ogni anno.

E tale elenco (e precisamente, per quanto riguarda l'anno 2010, l'«Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 — Legge di contabilità e di finanza pubblica», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 24 luglio 2010, n. 171) comprende espressamente, nella sezione «Amministrazioni locali», tra l'altro, le Regioni e le Province autonome, i comuni, le



comunità montane e le unioni di comuni, gli enti per il diritto allo studio universitario, gli enti per il turismo, gli enti regionali del lavoro, le aziende ospedaliere, le Asl, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e diversi altri enti rientranti nell'orbita regionale.

Risulta poi lesiva una norma contenuta nel terzo titolo, cioè l'art. 49, che muta la disciplina della denuncia di inizio attività in segnalazione certificata di inizio attività, oltre ad attrarre d'autorità tale istituto alla competenza esclusiva statale.

Le disposizioni che di seguito si illustreranno, dunque, risultano illegittime e lesive delle competenze costituzionali della Regione per le seguenti ragioni di

D I R I T T O

1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1.*

L'art. 5 è inserito nel capo II, Riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi, ed è intitolato Economie negli Organi costituzionali, di governo e negli apparati politici.

Il comma 1 statuisce che «per gli anni 2011, 2012 e 2013, gli importi corrispondenti alle riduzioni di spesa che, anche con riferimento alle spese di natura amministrativa e per il personale, saranno autonomamente deliberate entro il 31 dicembre 2010, con le modalità previste dai rispettivi ordinamenti dalla Presidenza della Repubblica, dal Senato della Repubblica, dalla Camera dei deputati e dalla Corte costituzionale sono versati al bilancio dello Stato per essere riassegnati al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato»; si aggiunge che «al medesimo Fondo sono riassegnati gli importi corrispondenti alle riduzioni di spesa che verranno deliberate dalle Regioni, con riferimento ai trattamenti economici degli organi indicati nell'art. 121 della Costituzione».

Non è chiaro se l'ultimo periodo del comma 1 intenda vincolare le Regioni a ridurre le indennità dei titolari degli organi politici, o intenda solo fissare la destinazione delle risorse corrispondenti alle riduzioni che eventualmente le Regioni disporranno.

Nel primo caso, la norma sarebbe chiaramente illegittima per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., in quanto stabilirebbe un vincolo ad una voce di spesa specifica e particolare: e, dunque, avrebbe carattere dettagliato in materia di competenza concorrente, nella quale lo Stato ha titolo soltanto a dettare principi fondamentali. Si può ricordare qui, a conferma, la sent. n. 157/2007, che ha dichiarato l'illegittimità di una norma della legge n. 266/05 che riduceva del 10% le indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali.

Ma anche ove si intendesse la disposizione come non cogente quanto all'an della specifica riduzione di spesa, in applicazione del canone della interpretazione conforme a Costituzione, l'ultimo periodo del comma 1 sarebbe in ogni modo illegittimo perché prevede l'assegnazione degli importi al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, ovvero l'assegnazione di tale fondo allo Stato.

In pratica, si applica un meccanismo contrario a quello previsto dall'art. 119 della Costituzione: anziché essere lo Stato a finanziare le Regioni, si obbligano le Regioni a finanziare lo Stato mediante gli stessi fondi che in attuazione della Costituzione lo Stato assegna alle Regioni.

Ciò implica lesione dell'autonomia finanziaria regionale perché risorse che provengono dalle entrate generali della Regione vengono «avocate» allo Stato senza altra ragione che la circostanza che la Regione spende di meno per una specifica voce di spesa.

L'ingerenza nell'autonomia finanziaria regionale non si può giustificare a titolo di coordinamento della finanza pubblica perché la norma è dettagliata e va a colpire una specifica e minuta voce di spesa.

Oltre all'art. 119, l'art. 5, comma 1, viola anche gli artt. 117 e 118 Cost. perché impedisce alla Regione di utilizzare gli importi in questione per altri scopi, da essa individuati nell'esercizio della propria autonomia organizzativa e delle proprie competenze di settore.

È infine violato il principio di buon andamento e di ragionevolezza di cui all'art. 97, comma primo, e all'art. 3 Cost., in quanto la devoluzione del risparmio al bilancio statale evidentemente lo disincentiva, dato che la Regione non ne potrebbe trarre alcun vantaggio.

2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 12 e 20.*

L'art. 6 pone una serie di norme volte alla Riduzione dei costi degli apparati amministrativi, norme dal contenuto innegabilmente e chiaramente dettagliato, come si vedrà subito.



Forse proprio in considerazione di tale contenuto, che proprio in ragione di tale carattere contrasterebbe — ove riferito alle Regioni — con i principi costituzionali in materia di coordinamento della finanza pubblica elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, il comma 20 dell'art. 6 dispone che «le disposizioni del presente articolo non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale», ma aggiunge che per tali enti esse «costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica». In altre parole, la disposizione del comma 20 cerca di «trasformare» in qualche modo le disposizioni dettagliate in principi.

Tuttavia, tale tentativo è necessariamente destinato all'insuccesso, e la qualificazione delle disposizioni in questione come «principi» non fa — ad avviso della ricorrente Regione — che aggiungere illegittimità ad illegittimità.

Il comma 20 è dunque qui impugnato nella parte in cui esso dispone che le disposizioni indicate «costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica», e nella parte in cui limita la loro «non applicazione» alle Regioni alla applicazione «in via diretta».

Il punto fondamentale è che la qualificazione data dal comma 20, come è tipico delle norme di qualificazione, non è idonea a mutare la realtà normativa dei commi cui si riferisce, che resta quella di regole dettagliate limitative di voci minute di spesa degli enti pubblici, e che vincolare le Regioni a tali pseudoprincipi è ugualmente illegittimo. Nessun dubbio poi può sussistere sul carattere specifico e dettagliato delle disposizioni alle quali il comma 20 si riferisce.

Così, il comma 3 dispone che «a decorrere dal 1° gennaio 2011, le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, sono automaticamente ridotti del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010». Inoltre, la disposizione stabilisce che «sino al 31 dicembre 2013, gli emolumenti di cui al presente comma non possono superare gli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010, come ridotti ai sensi del presente comma».

Il comma 7 statuisce che «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 di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ... non può essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009».

Il comma 8 dispone che «a decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche... individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT)... 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».

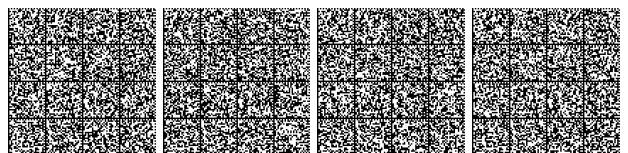
Il comma 9 stabilisce che «a decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche... individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT)... non possono effettuare spese per sponsorizzazioni».

Il comma 12 dispone che «a decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche... individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT)... non possono effettuare spese per missioni, anche all'estero, con esclusione delle missioni internazionali di pace e delle Forze armate, delle missioni delle forze di polizia e dei vigili del fuoco, del personale di magistratura, nonché di quelle strettamente connesse ad accordi internazionali ovvero indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso enti e organismi internazionali o comunitari, nonché con investitori istituzionali necessari alla gestione del debito pubblico, per un ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009».

Il comma 13 statuisce che «a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche... individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT)... per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009»; si aggiunge che «le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione».

Il comma 14 stabilisce che «a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche... individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT)... non possono 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»; si aggiunge che «il predetto limite può essere derogato, per il solo anno 2011, esclusivamente per effetto di contratti pluriennali già in essere».

Il comma 19 dispone che «al fine del perseguimento di una maggiore efficienza delle società pubbliche, ... le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, 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»; e che sono «in ogni caso consentiti i trasferimenti alle società di cui al primo periodo a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti».

Come si vede, si tratta di disposizioni molto puntuali, analitiche, che disciplinano «frammenti» di realtà finanziaria ed organizzativa. Ed in relazione ad esse le Regioni, nonostante quanto disposto dal comma 20, primo periodo, non hanno né (in ragione della struttura delle norme) potrebbero avere alcun margine di manovra. Non si tratterebbe che di «recepire» le corrispondenti norme statali.

Così illustrato il contenuto del comma 20, in relazione alle specifica disposizione di cui al comma 12, risulta chiaro che esso, nell'inciso «per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica», ed il comma 12 cui si riferisce, sono lesivi dell'autonomia organizzativa e dell'autonomia finanziaria della Regione.

Infatti, essi pongono limiti puntuali a voci minute di spesa e fissano anche la modalità di contenimento della spesa, esorbitando dai limiti della competenza legislativa statale di principio nella materia del coordinamento della finanza pubblica.

L'illegittimità dei limiti puntuali alle voci minute di spesa è stata più volte dichiarata da codesta Corte: v. le sentt. nn. 297/2009, 237/2009, 159/2008, 157/2007, 95/2007, 89/2007, 88/2006, 449/2005, 417/2005 e 390/2004.

Va ricordata, in particolare, per l'analogia della fattispecie, la sentenza n. 297/2009, che ha annullato una disposizione sostanzialmente corrispondente a quella qui impugnata «nella parte in cui afferma che possono essere desunti "principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica" da norme che, per il loro contenuto, sono inadeguate a esprimere tali principi», cioè da norme «adeguate solo a incidere sulle indicate singole voci di spesa, in quanto introducono vincoli puntuali e specifiche modalità di contenimento della spesa medesima».

Nel medesimo consolidato orientamento rientra la sentenza n. 159/2008 (punto 6 del Diritto).

Del resto, una norma analoga a quella del comma 3 dell'art. 6 (pure non impugnata con il presente ricorso) è stata annullata dalla sentenza n. 157/2007 (la norma statale riduceva del 10% le indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali); v. poi le sentt. nn. 95/2007, 449/2005 e 417/2005, che hanno dichiarato l'illegittimità dei vincoli posti a consulenze, missioni e acquisti.

Non può dunque esservi dubbio alcuno sulla illegittimità delle disposizioni impugnate, per le ragioni sopra esposte. Esse contraddicono il principio in relazione al quale le esigenze della finanza pubblica possono certo comportare vincoli anche per le autonomie territoriali, ma vincoli di carattere generale e complessivo, al cui interno i titolari di autonomia costituzionale possono decidere le diverse destinazioni, appunto, in modo autonomo.

La clausola di salvaguardia di cui al comma 20, primo periodo, è illegittima anche nella parte in cui non comprende nel proprio ambito di «esonero» dall'applicazione diretta gli enti locali e gli enti ed organismi appartenenti al sistema regionale. Il «mancato esonero» comporta dunque che per tali enti i commi sopra illustrati operino in via diretta, dato che sono rivolti alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 3, legge n. 196/2009.

A causa del mancato esonero, si pongono limiti puntuali alla spesa degli enti locali, degli enti pubblici del sistema regionale e delle società pubbliche. Ma tali limiti sono illegittimi in quanto dettano norme dettagliate, che fuoriescono dal potere del legislatore statale nelle materie del coordinamento della finanza pubblica; si può ricordare, in particolare, per l'analogia della fattispecie, la sentenza n. 159/2008 (punto 7 del Diritto). Ed è pure pacifico che la Regione è legittimata a difendere l'autonomia finanziaria e organizzativa (ogni limitazione di spesa si traduce in limitazione delle possibili scelte organizzative) dei propri enti strumentali e delle proprie società ma è anche abilitata a tutelare l'autonomia finanziaria degli enti locali (v. sentt. nn. 298/2009, 169/2007, punto 3; 95/2007, 417/2005, 196/2004 e 533/2002).

Infine, è illegittimo anche il terzo periodo del comma 20 dell'art. 6.

Il secondo periodo dispone che, «a decorrere dal 2011, una quota pari al 10 per cento dei trasferimenti erariali di cui all'art. 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59, a favore delle regioni a statuto ordinario è accantonata per essere successivamente svincolata e destinata alle regioni a statuto ordinario che hanno attuato quanto stabilito dall'art. 3 del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito con legge 26 marzo 2010, n. 42 e che aderiscono volontariamente alle regole previste dal presente articolo». In relazione a ciò, il terzo periodo prevede che, «con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni, sono stabiliti modalità, tempi e criteri per l'attuazione del presente comma».

Pare evidente che quest'ultima norma prevede un atto sostanzialmente regolamentare (nonostante la qualificazione legislativa, con la quale si cerca di giustificare la sottrazione del decreto alla procedura e ai requisiti di cui all'art. 17 legge n. 400/1988) e anche di notevole impatto in materia concorrente (coordinamento della finanza pubblica). Il terzo



periodo del comma 20, dunque, è lesivo dell'art. 117, comma 3 e 6, Cost. e del principio di leale collaborazione, in quanto, per compensare la «deroga» all'art. 117, comma 6, Cost., avrebbe dovuto prevedere almeno l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, in luogo del semplice parere.

Si tratta infatti di una parte rilevante dei trasferimenti destinati alle Regioni, e vi è dunque l'esigenza che esse debbano concordare l'attuazione del meccanismo distributivo attuativo della norma, e non semplicemente essere «sentite» su di esso.

Specificamente illegittimo e lesivo della autonomia regionale appare l'ultimo periodo del comma 12, il quale — attraverso un richiamo muto all'art. 15 legge n. 836/1973 a all'art. 8 legge n. 417/1978 — esclude che il personale dipendente contrattualizzato possa essere autorizzato ad usare il mezzo proprio per recarsi in missione, con conseguente divieto di corrispondere una qualche indennità chilometrica.

La norma — prima ancora che rappresentare un limite puntuale ad una singola minuta voce di spesa — incide sulla autonomia organizzativa della Regione e sull'esercizio delle attività e delle funzioni amministrative da essa normate, spettino alla Regione medesima e siano dalla stessa attribuite ai Comuni o ad altri enti.

Da un lato, si nega che la Regione possa discrezionalmente valutare la convenienza tra l'acquisto di un proprio mezzo di trasporto, l'avvalersi di un mezzo pubblico, oppure l'avvalersi del mezzo del dipendente (salvo rimborsargli la spesa). D'altro lato, è assicurata la possibilità materiale di svolgere compiti pur legittimamente previsti dalla legge, in tutti i casi di carenza di mezzi propri da parte della amministrazione regionale e delle altre amministrazioni competenti, e di insufficienza di mezzi di trasporto pubblici.

La norma è quindi lesiva sia dell'art. 117, comma 4, Cost., per la parte in cui incide sulla organizzazione della Regione, sia — in generale — dei commi 3, 4, 5, 8 e 9 dell'art. 117 e dei commi 2 e 3 dell'art. 118, nella parte in cui ostacola lo svolgimento delle attività pubbliche legittimamente previste dalla legislazione regionale.

3) *Illegittimità costituzionale dell'articolo 9, commi 1, 2-bis, 4, 21, 28.*

L'art. 9 detta norme sul Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico.

Il comma 1 dispone che, «per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche» di cui al noto Elenco ISTAT «non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010».

In base a detta individuazione dei destinatari tale norma si rivolge anche alle Regioni, agli enti locali e agli altri enti del sistema regionale.

Essa rappresenta una norma di dettaglio in materia di competenza concorrente, in quanto riguarda una voce specifica di spesa e fissa con precisione la misura del «taglio». Di qui la violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. e la lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione e degli enti locali, per le ragioni già esposte nel punto 2.

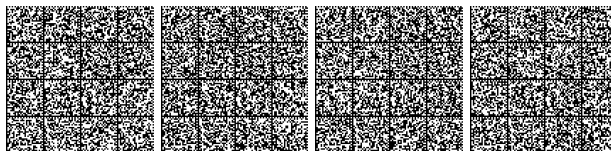
Il comma 2-bis stabilisce che «a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 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».

Tale norma, pur individuando i propri destinatari in modo diverso dal riferimento all'Elenco ISTAT, potrebbe essere considerata applicabile anche alle Regioni, agli enti locali e agli altri enti del sistema regionale, in quanto rientranti nella generale nozione di pubblica amministrazione.

Essa pone un limite rigido ed autoapplicativo ad una voce specifica e minuta di spesa e, dunque, comporta violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. e lesione dell'autonomia finanziaria della Regione e degli enti locali, per le ragioni già esposte nel punto 3.

Il comma 4, poi, statuisce che «i rinnovi contrattuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per il biennio 2008-2009 ed i miglioramenti economici del rimanente personale in regime di diritto pubblico per il medesimo biennio non possono, in ogni caso, determinare aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento»; che tale disposizione «si applica anche ai contratti ed accordi stipulati prima della data di entrata in vigore del presente decreto»; che le clausole difformi «contenute nei predetti contratti ed accordi sono inefficaci» e che «a decorrere dalla mensilità successiva alla data di entrata in vigore del presente decreto i trattamenti retributivi saranno conseguentemente adeguati».

Tale disposizione individua i suoi destinatari mediante l'espressione generica «pubbliche amministrazioni» e, dunque, potrebbe essere intesa come applicabile alle Regioni.



In questo caso, essa sarebbe illegittima in quanto pone un limite rigido ed autoapplicativo ad una voce specifica e minuta di spesa: valendo dunque per essa le censure ora esposte in relazione ai precedenti commi (oltre che al punto 2, con riferimento all'art. 6).

Lo stesso comma 4, poi, si pone in contrasto con l'art. 39 Cost., perché incide sull'entità dei trattamenti economici determinata dai contratti collettivi stipulati dall'ARAN per conto delle Regioni.

Come la giurisprudenza costituzionale ha in più occasioni affermato, vi è una riserva di contrattazione collettiva in materia di retribuzioni, che la legge non può violare (art. 39 Cost. e attuativamente legge n. 421/1992), come fanno invece i commi ora indicati. Tale violazione si traduce in lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale (art. 117, comma 4, e art. 119 Cost.) perché lo Stato altera unilateralmente le scelte fatte dall'ARAN per conto delle Regioni e pone limiti puntuali a specifiche voci di spesa regionale. Si può ricordare qui l'art. 2, comma 2, lett. ii) della legge n. 42/2009, che auspica – come criterio direttivo per i decreti legislativi attuativi dell'art. 119 Cost. — la «previsione di strumenti che consentano autonomia ai diversi livelli di governo nella gestione della contrattazione collettiva»: criterio che è contraddetto dalla norma impugnata.

Inoltre, la norma in questione viola il principio di ragionevolezza e l'art. 36 Cost., perché riduce i trattamenti fissati nei contratti collettivi, che si presumono essere quelli proporzionati alla qualità e quantità del lavoro prestato. La disposizione impugnata produce un'ingiustificata ed irragionevole alterazione del sinallagma contrattuale, danneggiando gravemente i singoli lavoratori a fronte di una «limitata incidenza sul totale della manovra» (così l'audizione della Corte dei conti del 10 giugno 2010, presso la Commissione Bilancio del Senato).

Tale violazione si riflette in lesione dell'autonomia finanziaria ed organizzativa regionale, perché la gestione del personale regionale e del bilancio rientra indubbiamente nelle competenze regionali.

Il comma 21 dell'art. 9 stabilisce che «per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposti negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici».

Tale norma è illegittima per le ragioni illustrate a proposito del comma 4: a) violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. in quanto si tratta di norma dettagliata che pone un limite rigido ad una voce minuta di spesa; b) violazione degli artt. 3, 36 e 39 Cost. in quanto, a fronte dello svolgimento di una funzione di livello più elevato, con contenuti professionali più complessi e con maggiori responsabilità, il dipendente «promosso» dopo il 1° gennaio 2011 si troverebbe a percepire una retribuzione diversa da quella prevista dal contratto collettivo e corrispondente ad un lavoro qualitativamente diverso (con discriminazione rispetto ai dipendenti «promossi» prima del 2011, che – a parità di lavoro – riceverebbero uno stipendio diverso).

Ciò si traduce in lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale, perché la gestione del personale regionale e del bilancio rientra indubbiamente nelle competenze regionali.

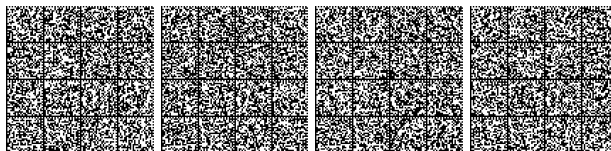
Il comma 28, primo periodo, dispone che, «a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali... gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165..., fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, 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».

Il secondo periodo stabilisce che uguale limite è fissato per la spesa relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

Il terzo periodo del comma 28 stabilisce che tali disposizioni «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». Esso dunque, pur implicando però che esse non si applichino direttamente alle Regioni, impone l'adeguamento di queste a tali principi generali, con disposizione corrispondente a quella dell'art. 6, comma 20.

I tre periodi indicati del comma 28 sono dunque qui impugnati per le stesse ragioni già esposte in relazione all'art. 6. Il terzo periodo, in particolare, è impugnato nella parte in cui esso — pur implicando la non diretta applicazione dei precedenti periodi — ne afferma l'applicabilità in quanto recante presunte disposizioni di principio.

Infatti, come nel caso dell'art. 6, le norme contenute nel comma 28 risultano illegittime per violazione delle regole sui rapporti tra legislazione statale e regionale nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica. Esse non sono affatto disposizioni di principio, né lo diventano per la definizione di cui al terzo periodo, ma sono tali da non consentire



un autonomo svolgimento. Si tratta di un limite rigido ad una voce specifica e minuta di spesa, di una norma dettagliata che prevede la modalità di contenimento della voce di spesa, senza lasciare alcun margine di manovra alla Regione. Inoltre, il limite non è transitorio.

Dunque, il comma 28 è illegittimo per le ragioni già viste a proposito dell'art. 6, cioè per la violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione e degli enti locali (che, fra l'altro, non sono compresi nella clausola di salvaguardia di cui al terzo periodo, con conseguente applicabilità diretta dei limiti: sulla legittimazione della Regione a tutelare l'autonomia finanziaria degli enti locali v. le sentt. nn. 298/2009, 169/2007, punto 3; 95/2007, 417/2005, 196/2004 e 533/2002), per eccesso dei limiti della potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto la disposizione pone un limite rigido ad una voce specifica di spesa.

D'altronde, sia consentito di ricordare che l'illegittimità dei vincoli puntuali alle assunzioni è già stata dichiarata dalle sentt. nn. 95/2008, 88/2006 e 390/2004.

4) Illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 9.

L'art. 14, comma 9, sostituisce l'art. 76, comma 7, d.l. n. 112/2008 nel modo seguente: «È fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente». Tale disposizione si applica a decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010.

Tale norma pone limiti rigidi alle assunzioni, in violazione degli artt. 117, comma 3 e comma 4 (in relazione alla competenza regionale sul personale e sulla propria organizzazione), e 119 Cost., e dunque esorbitando così dal potere statale di dettare norme di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica: come codesta ecc.ma Corte costituzionale ha già in diverse occasioni accertato e stabilito in relazione a norme di questo tipo (v. sentt. nn. 95/2008, 88/2006, 390/2004).

5) Illegittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 6-quater.

Il comma 6-quater dell'art. 15 statuisce che «le disposizioni dei commi 6, 6-bis e 6-ter del presente articolo si applicano fino all'adozione di diverse disposizioni legislative da parte delle regioni, per quanto di loro competenza».

Esso si pone dunque in contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost., perché nelle materie concorrenti lo Stato non può adottare norme di dettaglio neppure con carattere cedevole. Già prima del 2001 le norme di dettaglio cedevoli erano ammesse solo in casi limitati (per rendere applicabili nuove leggi cornice o per evitare l'inadempimento di obblighi internazionali). Dopo la l. cost. n. 3/2001, da più parti si è affermata l'inammissibilità di norme statali di dettaglio nelle materie concorrenti, e anche codesta Corte ha osservato che «la nuova formulazione dell'art. 117, comma 3, rispetto a quella previgente dell'art. 117, comma 1, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sent. 282-2002, punto 4).

Comunque, anche qualora si ritenessero ammissibili norme statali di dettaglio cedevoli in casi determinati (per rendere operanti nuove leggi cornice o per rendere operative funzioni amministrative attratte in sussidiarietà), il comma 6-quater sarebbe illegittimo perché non può fondarsi su tali giustificazioni.

6) Illegittimità costituzionale dell'articolo 49, comma 4-bis, comma 4-ter e comma 4-quater.

L'art. 49, comma 4-bis, legge n. 133/2010 prevede l'integrale sostituzione dell'art. 19 legge n. 241/1990 – relativo alla dichiarazione di inizio attività – con il nuovo istituto della «segnalazione certificata di inizio attività» (c.d. «Scia»).

Rispetto alla versione precedente, il nuovo art. 19 si caratterizza per il fatto di prevedere sempre la facoltà di avvio immediato dell'attività, contestualmente alla presentazione della segnalazione: generalizzando così la previsione già contenuta nel d.lgs. 26 marzo 2010 n. 59, di recepimento della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 n. 123 (c.d. «Direttiva servizi»), che aveva reintrodotto – per le attività di cui alla medesima direttiva – la Dia «ad effetto immediato».

Si ripropone in tal modo, in chiave generale, la configurazione originariamente prevista per la Dia dal legislatore del 1990, quale dichiarazione contestuale all'avvio dell'attività.

Sotto tale profilo, tuttavia, la nuova regola va anche oltre. Infatti, la scomparsa della precisazione contenuta nel precedente vecchio comma 4 dell'art. 19 legge n. 241/1990 (il quale stabiliva che «restano ferme le disposizioni di legge vigenti che prevedono termini diversi da quelli di cui ai commi 2 e 3 per l'inizio dell'attività e per l'adozione da parte dell'amministrazione competente di provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti») – unitamente alla previsione contenuta nell'art. 49, comma 4-ter, legge n. 122/2010 (secondo cui «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») depone nel senso di ritenere che alla nuova Scia debba essere integralmente ricondotta anche la preesistente disciplina in materia di «Dia edilizia»: la quale, fino ad ora, aveva mantenuto profili di autonomia rispetto al modello di Dia generale.

Nel senso dell'integrale sostituzione della Dia edilizia con la nuova Scia si è espressa anche la nota 16 settembre 2010 del Ministero per la semplificazione normativa: la quale – oltre che sulla base dei profili dinanzi indicati – perviene a tale conclusione anche alla luce delle indicazioni emerse nel corso dei lavori parlamentari (ove si legge che «la norma ha anche un profilo abrogativo della normativa statale difforme, per cui si deve intendere che ad essa va ricondotta anche la denuncia di inizio di attività edilizia, disciplinata dagli articoli 22 e 23 del d.P.R. n. 380/2001»), nonché in considerazione dell'innovativo riferimento – contenuto nel comma 1 del nuovo art. 19 legge n. 241/1990 – alle «asseverazioni di tecnici abilitati»: espressione che richiama per l'appunto il contenuto dell'art. 23 d.P.R. n. 380/2001 (il quale, come noto, stabilisce che la Dia edilizia sia «accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie»).

Su tali basi, ritiene la ricorrente Regione che la nuova disciplina della Scia risulti incostituzionale e lesiva delle proprie prerogative sotto molteplici profili. Innanzitutto – con riferimento agli ambiti non edilizi – la dettagliata previsione dei moduli procedurali della Scia (che, ai sensi del comma 4-ter del medesimo art. 49 legge n. 122/2010, sono destinati a sostituire automaticamente tutte le discipline regionali in materia di *Dia*) finisce per invadere la competenza regionale in molti ambiti di legislazione residuale regionale ex art. 117, comma 4, Cost.: in particolare con riferimento a commercio, artigianato, turismo e attività produttive in genere. La lesione così determinata delle prerogative regionali non è certo esclusa in conseguenza della arbitraria autoqualificazione recata dal comma 4-ter (specificamente impugnato oltre).

Al contempo, la puntuale disciplina delle modalità di intervento attraverso l'esercizio del potere di inibizione e di conformazione dell'attività – quale prevista al comma 3 del nuovo art. 19 legge n. 241/1990 – interferisce con i poteri di controllo il cui esercizio è attribuito alle amministrazioni locali: con conseguente violazione dell'art. 114, comma 2, Cost, che riconosce l'autonomia dei poteri degli enti locali, e dell'art. 118, comma 1, Cost. che riconosce le funzioni amministrative dei comuni.

Con riferimento specifico alla Dia edilizia, si ribadisce innanzitutto come la previsione per cui la Scia consente in ogni caso l'immediato avvio dell'attività rappresenta una regola di dettaglio, in quanto tale preclusa allo Stato in una materia — quella del governo del territorio (cui, come noto, è riconducibile l'edilizia) — demandata alla potestà legislativa concorrente: con conseguente limitazione della potestà statale alla sola fissazione dei principi.

Al riguardo, si rammenta come nella sentenza n. 303/2003 codesta Corte abbia riconosciuto che rappresenta principio necessario la «compresenza nella legislazione di titoli abilitativi preventivi ed espressi [permesso di costruire] e taciti, quale è la Dia».

Ma naturalmente altro è la previsione di siffatto principio, altro è la pretesa statuale di disciplinare nei minimi dettagli gli aspetti procedurali di tali titoli, incluso — con riferimento specifico alla Dia — la regola che stabilisce dopo quanti giorni dalla presentazione della segnalazione (nessuno, in questo caso) è possibile iniziare l'attività.

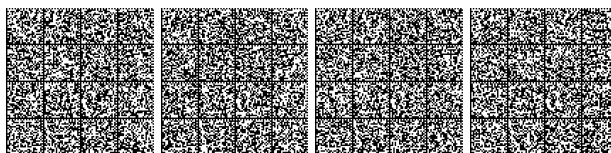
È chiaro infatti, che in questo modo, il legislatore statale non si limita a fissare regole di principio, ma interviene a disciplinare i dettagli della materia.

Nell'imporre non solo la Dia — ora Scia — in luogo del permesso edilizio, ma nel disciplinare le modalità stesse di funzionamento della Scia, il momento nel quale il «segnalante» può realizzare il progetto (più che iniziare una attività, come la denominazione dovrebbe far pensare), nel disciplinare i tempi ed i limiti del potere o dovere di controllo dell'amministrazione lo Stato ha chiaramente superato i limiti della propria potestà legislativa concorrente di principio in materia di governo del territorio, come posta dalla Costituzione e precisata dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale (v. da ultimo sentenza n. 278 del 2010, ove si accerta che spetta alle Regioni, e non allo Stato, di disciplinare i casi nei quali strutture residenziali mobili nei campeggi possono essere realizzate senza alcun adempimento).

Di qui, una prima ragione di illegittimità per contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost.

Sotto altro profilo, si deve poi osservare come l'estensione alla Dia edilizia della facoltà di immediato inizio dell'attività (prevista al comma 2 del novellato art. 19 legge n. 241/1990) determini ulteriori criticità, in considerazione della peculiare materia cui si riferisce.

La questione attiene in particolare all'ipotesi in cui un soggetto inizi l'attività pur in assenza dei presupposti di legge: sulla base di una Scia che contiene false dichiarazioni o che comunque è altrimenti errata.



Ferma restando la rivendicazione della competenza regionale a disporre in materia, nei settori commerciali l'immediato inizio di attività — pur in assenza dei presupposti richiesti — non appare particolarmente grave. Nella normalità dei casi, infatti, l'attivazione del potere inibitorio e di rimozione degli eventuali effetti dannosi medio tempore prodotti (art. 19, comma 3) può risultare idoneo (perlomeno astrattamente) a tutelare gli interessi protetti dalle normative che prevedono il previo titolo abilitativo (sostituito dalla Scia): dal momento che si tratta di settori nei quali le attività svolte, in linea di principio, non appaiono tali da determinare effetti irreversibili.

Discorso completamente diverso vale, invece, con riferimento alla Dia edilizia. L'attività edilizia infatti, per sua natura, determina immediatamente una materiale — e potenzialmente assai rilevante — alterazione del territorio.

È pur vero che, a seguito dell'intervento dell'amministrazione, gli interventi potrebbero essere fisicamente rimossi e la situazione pregressa ripristinata.

Tale ripristino, tuttavia, non sempre è possibile: sia sotto il profilo materiale (si veda al riguardo quanto disposto dall'art. 33, comma 2, d.P.R. n. 380/2001, il quale espressamente si occupa dei profili sanzionatori di opere abusive in relazione alle quali non sia possibile il ripristino dello stato dei luoghi) sia per gli eccessivi costi che il ripristino potrebbe comportare.

Né si dica — con riferimento a tale ultima ipotesi — che tali oneri ricadrebbero comunque necessariamente sui privati trasgressori che hanno dato inizio alla attività di trasformazione in assenza dei presupposti.

È infatti possibile (soprattutto nel caso di interventi complessi e costosi) che questi non abbiano le risorse per provvedere al ripristino. Si pensi al caso di una società che — in conseguenza dell'elevato costo del ripristino — fallisca (o venga «fatta fallire», per evitare l'esborso). In tali ipotesi, la possibilità di dare reale seguito alla «rimozione degli effetti dannosi» si verrebbe oltremodo complicando.

Ma anche al di fuori di siffatta eventualità, il meccanismo dell'esecuzione in danno rappresenta comunque una soluzione che — in sede pratica — si presenta di disagiata attivazione.

Del resto, sono ben note e rientrano nell'esperienza comune le enormi difficoltà — ed i costi — che le Amministrazioni incontrano nell'ottenere la demolizione degli interventi abusivi.

In tale contesto è importante sottolineare come, ai fini di quanto si viene dicendo, sia del tutto irrilevante la circostanza che gli interventi abusivamente eseguiti in assenza o in difformità dalla Dia siano sottoposti — in linea generale (e salvo eccezioni) — alla sola sanzione pecuniaria ai sensi dell'art. 37 d.P.R. n. 380/2001.

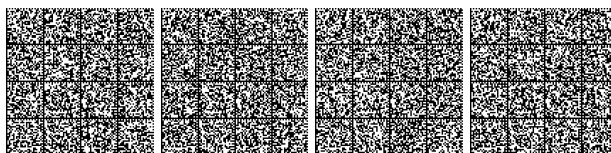
In primo luogo, infatti, si osserva come il tempestivo impiego del potere inibitorio da parte delle amministrazioni comunali era comunque in grado di prevenire in radice la commissione dell'abuso (cosa naturalmente preferibile rispetto alla misura sanzionatoria successiva) anche con riferimento a tipologie di interventi che — ancorché non consentite nel caso concreto — fossero comunque astrattamente riconducibili all'ambito di applicabilità della Dia.

Ma, soprattutto, l'uso preventivo del potere inibitorio era in grado di impedire il verificarsi dell'eventualità — ben più grave — in cui il privato presentasse una Dia per realizzare interventi che avrebbero invece richiesto il rilascio del permesso di costruire (e che tuttavia non lo avrebbero concretamente potuto conseguire per il contrasto con la disciplina — normativa o di piano — di riferimento). In tali casi, le amministrazioni comunali erano in grado di intervenire bloccando l'esecuzione dei lavori prima dell'inizio della loro esecuzione, mentre ciò non sarebbe ora più possibile: con tutti i conseguenti problemi di cui s'è detto (ivi compresa l'impossibilità — in determinati casi — di disporre la rimessione in pristino: cfr. il citato art. 33, comma 2, d.P.R. n. 380/2001).

Su queste premesse, è chiaro che la totale eliminazione della possibilità delle amministrazioni (virtuose) di operare un seppur rapido esame preventivo dei progetti, allo scopo di impedire in radice la realizzazione degli abusi, appare non solo una violazione della competenza regionale, ma anche una violazione del principio di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, comma primo, Cost.: una violazione che la Regione è legittimata ad impugnare in quanto essa si traduce in una limitazione della propria potestà legislativa.

D'altronde, le evidenti specificità del settore erano la ragione per la quale il legislatore del 2005 — nel sostituire alla denuncia la dichiarazione di inizio attività con la previsione di diverse regole di carattere generale, ritenute applicabili anche alla Dia edilizia (si pensi ad esempio, alla previsione del potere di autotutela) — aveva però opportunamente ritenuto di mantenere alcune peculiarità della Dia edilizia, stabilendo in particolare che «restano ferme le disposizioni di legge vigenti che prevedono termini diversi da quelli di cui ai commi 2 e 3 per l'inizio dell'attività e per l'adozione da parte dell'amministrazione competente di provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti» (vecchio art. 19, comma 4).

Del tutto irragionevolmente, la disposizione qui censurata elimina tale clausola di salvezza: spogliando la tutela del territorio di questa — pur tenue — forma di tutela. In tal modo, essa determina un inammissibile sbilanciamento a favore, apparentemente (ma si veda quanto si dirà subito di seguito), dell'interesse ad una rapida (*rectius* immediata)



definizione delle procedure abilitative edilizie: ma sacrificando in misura del tutto irragionevole ed ingiustificata — ed evidentissima — le esigenze della tutela del territorio nonché quelle organizzative delle stesse amministrazioni cui è affidato il potere di verifica: le quali — in un contesto in cui le notorie e crescenti difficoltà di bilancio dello Stato impongono sempre maggiori tagli alle risorse e restrizioni di personale — si vedranno costrette, con i sempre minori mezzi a disposizione, ad «inseguire i cantieri» che potrebbero spuntare da un giorno all'altro sull'intero territorio comunale.

Per non dire, poi, dell'interesse dei terzi che si vedano lesi dall'attività costruttiva: la cui posizione — già tradizionalmente sofferta, come ben noto, in materia di Dia edilizia — verrà ulteriormente pregiudicata.

D'altra parte, come accennato, non è nemmeno del tutto certo che la novella qui contestata vada realmente nel senso di tutelare l'effettivo interesse del costruttore.

Chi realizza un intervento edilizio, infatti, ha certamente interesse a conoscere in tempi rapidi e certi se può o non può dare corso a tale intervento. Ma altrettanto certamente ha interesse ad operare in quadro di regole sicure: conoscendo in anticipo se quanto sta realizzando è o non è conforme a diritto.

Sotto tale profilo, l'immediato inizio dei lavori accentua il rischio che quanto è in corso di realizzazione venga in seguito ad incorrere nell'esercizio (ora solo successivo) del potere inibitorio. Con esiti potenzialmente in grado di danneggiare tutte le parti interessate: sia l'amministrazione ed il terzo (che si troverebbero fisicamente di fronte ad opere già realizzate e delle quali dovrebbero preoccuparsi di ottenere la demolizione) che lo stesso costruttore, che si vede l'intervento bloccato in corso d'opera, con enorme aumento dei costi.

Per tale via, il pesante sacrificio che viene imposto agli interessi contrapposti di cui s'è detto, non viene nemmeno bilanciato da un risolutivo vantaggio a favore dell'interesse del costruttore.

Per le ragioni fin qui esposte, il nuovo art. 19 legge n. 241/1990, come modificato dall'art. 49, comma 4-bis, legge n. 122/2010, appare costituzionalmente illegittimo nel suo comma 2 — nella parte in cui prevede la possibilità di iniziare l'attività costruttiva alla data della presentazione della segnalazione (senza prevedere una clausola di salvezza per le diverse disposizioni previste per la Dia edilizia) — per contrasto con l'art. 3 Cost. per violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, e con l'art. 97 Cost., per violazione del principio buon andamento dell'attività amministrativa.

Nella misura in cui interferisce con i poteri di controllo di comuni e regioni sull'attività edilizia, la disposizione è altresì illegittima per violazione degli artt. 114 e 118 Cost.

Per opportuna completezza, si noti come la previsione che si è appena effettuata — circa gli effetti che la Scia, così come disciplinata dalle contestate disposizioni, avrebbe sul «sistema» edilizio — non sia il frutto di una visione pessimistica o di uno strumentale allarmismo.

Essa rappresenta invece la logica conseguenza della presa d'atto che (sotto il profilo che qui rileva) la Scia non fa altro che estremizzare gli effetti di un sistema — quello della Dia — che nel corso di un ventennio ha già dato cattiva prova di sé, palesando rilevanti limiti e determinando oggettivi problemi di tenuta complessiva, che gli addetti ai lavori (giuristi e non) ben conoscono.

Tal difficoltà «sistemiche» emergono con chiarezza dalla lettura degli innumerevoli contributi dottrinali in tema di Dia.

Ma esse sono state messe bene in luce anche dalla giurisprudenza.

A tale riguardo, sia consentito riportare alcuni brevi passi di una pronuncia del Giudice amministrativo (Tar Lombardia, Milano, 7 luglio 2004, n. 3086), il quale — abbandonando per un istante la mera valutazione del caso sottoposto alla sua attenzione — svolge alcune significative considerazioni più generali sulla tenuta del sistema Dia.

Osserva dunque il Tar come «la formula D.I.A., se, da una parte, semplifica il procedimento amministrativo a tutto vantaggio degli amministratori e tecnici dell'amministrazione comunale (non certo di chi viene leso), dall'altra, finisce per paralizzare la stessa tutela giurisdizionale. Questa viene

- a) attivata necessariamente ad opere iniziate (ed è difficile supporre il contrario),
- b) a volte, «frenata» dal mancato accesso agli atti (così è avvenuto anche nel caso in esame),
- c) forzatamente gestita da una struttura, notoriamente penalizzata da una cronica carenza di organico (dei magistrati e del relativo personale amministrativo), senza considerare che
- d) proprio quei magistrati (che non ritengono di cavarsela con la «non impugnabilità della DIA») sono spesso costretti a fare quello che, nei 20 gg. dalla presentazione della DIA, non hanno fatto varie migliaia di soggetti dei vari Comuni, che rientrano nel territorio di competenza giudiziaria, responsabili del procedimento, professionisti, impiegati di vario livello e funzioni)» (enfasi originarie).



Tutto ciò, in un contesto in cui «la normativa sulle asseverazioni di rito (comma 12 dell'art. 4 della legge n. 493/93) ha dato piena fiducia al professionista qualificato, affinché, a spese del privato interessato, svolga la pubblica funzione di attestare la conformità dell'opera, ma l'andazzo comportamentale di sottovalutare il dovere (comma 15 dello stesso articolo) di denunciare le "false dichiarazioni" asseverate e di mandare esenti dal rischio di un giudizio penale chi avesse abusato della fiducia attribuitagli dalla legge, incrina esso stesso il sistema DIA» (Tar Lombardia, Milano, 7 luglio 2004, n. 3086, cit.).

In tale sconcertante quadro, il legislatore – anziché intervenire per cercare di porre gli opportuni correttivi – ha deciso all'opposto di rendere ancora più squilibrata la Dia (ora Scia) edilizia: rimuovendo anche quella tenue garanzia rappresentata dall'inizio differenziato dei lavori.

Le considerazioni dinanzi esposte sono destinate ad assumere ancora maggiore valenza ove si condivida quell'orientamento che ritiene la Scia applicabile in materia edilizia al posto non solo della Dia «normale», ma anche della c.d. «super-dia», di cui all'art. 22, comma 3, d.P.R. n. 380/2001.

Il che aumenterebbe l'impatto già problematico dell'istituto.

Risultano dunque ancor di più accentuati i profili di incostituzionalità dinanzi indicati.

Il comma 4-ter qui impugnato stabilisce, come si è sopra ricordato, che: *a)* la disciplina della Scia, nella sua integralità, attiene alla tutela della concorrenza e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *e)* ed *m)*, Cost.; *b)* la medesima disciplina «sostituisce direttamente [...] quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale».

L'indicazione dei pretesi «titoli» della disciplina, e degli effetti sulla normativa precedente, anche di fonte regionale, rende palese l'intendimento del legislatore statale di dettare una normativa completa, autosufficiente, non derogabile dai legislatori locali. Ma ciò ne determina l'illegittimità costituzionale.

Premesso che la autoqualificazione operata dal legislatore non è vincolante (sentt. nn. 387/2007, 207/2010), è da contestare anzitutto che la disciplina sulla Scia attenga effettivamente ai «livelli essenziali delle prestazioni» di cui alla lettera *m)* dell'art. 117, comma 2, Cost.

La giurisprudenza costituzionale ha in effetti precisato, in positivo, che la lettera *m)* consente allo Stato solo di fissare «standard strutturali e qualitativi delle prestazioni da garantire agli aventi diritto» (sentt. nn. 10/2010, 207/2010). Con le disposizioni sulla conferenza di servizi e sulla Scia non si stabilisce invece alcuno standard quantitativo o qualitativo di prestazioni determinate, attinenti a questo o a quel «diritto» civile o sociale garantito dalla stessa Costituzione (sentenze nn. 387/2007 e 10/2010).

Al contrario, viene regolato in un certo modo lo svolgimento della attività amministrativa, in settori vastissimi ed indeterminati, alcuni di indiscutibile competenza regionale, quali il governo del territorio, la tutela della salute, l'ordinamento degli uffici regionali, l'artigianato, il turismo, il commercio ..., materie spettanti alla Regione in forza dell'art. 117, commi 3 e 4 Cost.

Con ciò però si violano le norme costituzionali citate, per cui la disciplina delle funzioni amministrative di regola non può che spettare allo Stato o alla Regione secondo il riparto delle competenze per materia. Ed è evidente che lo Stato non può, semplicemente appellandosi alla fissazione dei livelli essenziali, riservarsi la regolamentazione di interi settori materiali: come codesta ecc.ma Corte costituzionale ha espressamente escluso con la sentenza n. 371/2008).

Giova poi ricordare un altro punto fermo della giurisprudenza della Corte sui «livelli essenziali delle prestazioni». Essa ha costantemente censurato la confusione — spesso operata dal legislatore (per ragioni che è facile comprendere) — tra la determinazione dei livelli delle prestazioni, e la disciplina delle posizioni soggettive degli amministratori. La distinzione è in effetti assolutamente necessaria: se non fosse operata, posto che ogni diritto o interesse implica un qualche comportamento altrui (anche solo omissivo), la competenza sulla materia della lettera *m)* dell'art. 117 Cost. consentirebbe allo Stato qualunque intervento conformativo di qualunque posizione soggettiva in qualunque materia regionale. Il che non può essere, e non è. Con la sentenza n. 387/2007 la Corte ha escluso che il diritto della persona di scegliere la struttura di cura possa costituzionalmente essere qualificato dal legislatore «livello essenziale delle prestazioni»: in modo molto efficace, la sentenza sottolinea come «l'inquadramento della libertà di scelta nell'ambito normativo dell'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., non solo è concettualmente inappropriato, ma comporta conseguenze lesive dell'autonomia regionale, in quanto consente il superamento dei confini tra principi fondamentali della materia, riservati alla legislazione dello Stato, e disciplina di dettaglio, riservata alle Regioni, tipici della competenza ripartita di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., nel cui ambito indubbiamente ricade la normativa *de qua*, volta alla tutela della salute».

Assai significativa sul punto è anche la sentenza n. 271/2005, la quale, con riguardo alla legislazione sulla protezione dei dati personali, ha ritenuto «improprio [...] il riferimento alla competenza esclusiva dello Stato in tema di



determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni», dal momento che tale legislazione «non concerne prestazioni, bensì la stessa disciplina di una serie di diritti personali attribuiti ad ogni singolo interessato, consistenti nel potere di controllare le informazioni che lo riguardano e le modalità con cui viene effettuato il loro trattamento». Ebbene: proprio la «confusione» tra posizione soggettiva degli amministratori e prestazione si trova nelle disposizioni legislative qui censurate sulla Scia.

In effetti, le disposizioni censurate non definiscono affatto «livelli essenziali» ai sensi della lettera *m*) dell'art. 117; al contrario, proprio la rigida disciplina della Scia potrebbe determinare, in alcuni casi, una diminuzione dei livelli essenziali delle prestazioni cui hanno diritto persone destinatarie dell'attività assentita mediante la Segnalazione certificata: quando, ad esempio, in conseguenza delle limitazioni temporali e sostanziali alla attività di accertamento e controllo della pubblica amministrazione che — senza alcuna considerazione per le singole realtà territoriali e organizzative — sono state poste dall'art. 19, commi 3-4, legge n. 241/1990 (come novellato dal comma 4-*bis* dell'art. 49 d.l. n. 78), sia praticamente impedita la verifica del rispetto di standard qualitativi di determinate prestazioni attinenti ai diritti sociali.

La ricorrente non contesta che alcuni istituti della c.d. «semplificazione amministrativa» (cui è riconducibile la Scia, come vi era riconducibile la Dia) possano concretizzare o esprimere limiti vincolanti per le potestà legislative regionali; ma ciò implica e richiede sempre una valutazione complessiva — alla luce del tipo di potestà legislativa coinvolta — di tutti gli interessi che vengono in rilievo nella singola materia/funzione interessata, valutazione «concreta» soggetta al controllo della Corte; e il controllo, a sua volta, per essere effettivo, non può che riguardare norme riferite a ben individuati settori (v. ad es. la sentenza n. 336/2005, punto 11.1 del Diritto, sulla conferenza di servizi prevista dall'art. 87 del Codice delle comunicazioni elettroniche: «Tale funzione [di semplificazione procedimentale e di snellimento dell'azione amministrativa, propria della conferenza], nel contesto dello specifico procedimento in esame e degli interessi allo stesso sottesi, consente di ritenere che la previsione contenuta nella disposizione censurata sia espressione di un principio fondamentale della legislazione»; v. anche la sentenza n. 182/2006, punto 3 del Diritto, e la sentenza n. 350/2008).

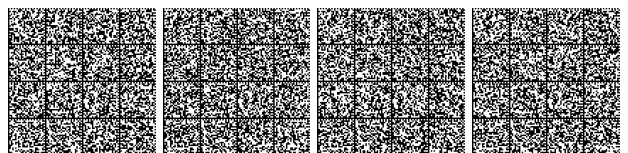
Per esemplificare, è del tutto normale — e potrebbe dirsi persino costituzionalmente necessario — che il punto di equilibrio tra l'interesse del singolo ad iniziare quanto prima una certa attività, e l'esercizio del potere-dovere dell'amministrazione di tutelare secondo legge gli altri interessi toccati da quella attività, possa (o addirittura debba) essere diverso, a seconda che questi ultimi attengano al governo del territorio oppure alla tutela della salute o alla tutela del lavoro (il riferimento al governo del territorio e alla tutela della salute e del lavoro non è casuale, evocando interessi che il comma 4-*bis* non prende in considerazione ai fini della esclusione dall'ambito di operatività della Scia).

Ancora: esigenze di semplificazione possono certo derivare dalla normativa comunitaria, vincolante per la Regione, ed in particolare dalla direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno: ma anche la normativa comunitaria è attenta: *a*) a far salva la peculiarità dei singoli settori, ammettendo ad esempio che in taluni casi la autorizzazione allo svolgimento di certe attività sia subordinata ad un «adeguato esame» sulla presenza della «condizioni stabilite» per ottenerla (ad es. art. 10, par. 5); *b*) a far salvo il riparto delle competenze tra Stato, Regioni e minori enti locali (ad es., art. 10, par. 7).

Del resto, il d.lgs. n. 59/2010, di attuazione della citata direttiva (non abrogato dal d.l. n. 78) dispone che «relativamente alle materie oggetto di competenza concorrente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la potestà normativa nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nelle norme del presente decreto» (art. 1, comma 4). Lo stesso decreto, poi, all'art. 84, e in dichiarata attuazione dell'art. 117, comma 5, Cost., aggiunge che «nella misura in cui incidono su materie di competenza esclusiva regionale e su materie di competenza concorrente, le disposizioni del presente decreto si applicano fino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione della direttiva 2006/123/CE, adottata da ciascuna regione e provincia autonoma nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali desumibili dal presente decreto.».

Il comma 4-*ter* dichiara come proprio fondamento costituzionale anche la «tutela della concorrenza», oltre ai livelli essenziali delle prestazioni. Ma esso, in realtà, non può essere ricondotto nemmeno alla lettera *e*) dell'art. 117 Cost.

A parte la palese estraneità a tale materia delle norme penali e di quelle relative ai rimedi giurisdizionali, la cui adozione la Regione certo non rivendica, è evidente la estraneità alla «tutela della concorrenza» del comma in esame anche nelle parti in cui non riguarda attività imprenditoriali e professionali, e nelle parti in cui concerne (limitandoli) i poteri di controllo e repressivi delle amministrazioni preposte alla tutela dei molteplici interessi pubblici e privati, che sono stati presi in considerazione dalle singole leggi di settore quando hanno previsto le autorizzazioni, licenze, pareri, nulla osta e simili. Con riferimento a queste ultime norme limitatrici, anzi, la disposizione può avere l'effetto di far rimanere «sul mercato» imprese o professionisti con requisiti (in senso lato) non del tutto conformi agli schemi legali, con conseguente alterazione della concorrenza «leale» tra i diversi operatori.



Ma anche con riferimento alle attività imprenditoriali e professionali il comma 4-ter non è espressione della «tutela della concorrenza» nel senso della Costituzione, come interpretata dalla giurisprudenza della Corte. Esso non riguarda i requisiti per l'accesso al mercato, o le condizioni di offerta dei beni e dei servizi, o la parità di trattamento tra gli operatori, o misure di liberalizzazione dei mercati (sentt. nn. 401/2007, 431/2007, 452/2007, 326/2008): esso incide direttamente e principalmente sullo svolgimento dell'attività amministrativa e sui relativi procedimenti.

Si potrebbe al più affermare che la concorrenza è agevolata dal fatto che — riducendo i «tempi» per l'avvio di una attività (altro discorso sarebbe comunque da fare per i «costi», se si considerassero le necessarie «attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati»...) — un soggetto potrebbe essere indotto ad intraprendere quella attività.

Ma è evidente che la decisione di intraprendere una attività dipende (anche) dall'insieme della normativa (statale, regionale, europea, internazionale) che la riguarda, così che l'effetto che la semplificazione della disciplina ha sulla concorrenza è solo accessorio ed indiretto; e la Corte insegna che, nei casi di interferenza, ai fini della riconduzione di una legge all'una o all'altra materia, occorre operare un giudizio di prevalenza (v. ad es. sentenza n. 370/2003). Particolarmente significativa in proposito è la sentenza n. 430/2007, la quale, pur riconoscendo che la c.d. liberalizzazione della vendita dei farmaci «da banco» incide su attività professionali e commerciali, nel quadro di una legge diretta ad eliminare vincoli e restrizioni nell'esercizio delle attività di distribuzione dei medicinali, ha ricondotto la liberalizzazione, in applicazione del criterio della prevalenza, alla materia concorrente della «tutela della salute», e ha saggiato la costituzionalità della norma impugnata secondo lo statuto costituzionale di questa materia, tenendo conto di tutta la normativa di settore (nella stessa prospettiva v. anche la sentenza n. 350/2008, per cui, in applicazione del criterio della prevalenza, i centri di telefonia rientrano nella materia delle comunicazioni, pur toccando anche aspetti relativi al commercio, ai diritti delle persone, alla sicurezza dello Stato).

Infine, risulta illegittimo l'art. 49, comma 4-quater.

Esso prevede l'adozione da parte del Governo di uno o più regolamenti di delegificazione, aventi ad oggetto la semplificazione e la riduzione degli «adempimenti amministrativi gravanti sulle piccole e medie imprese», con il «fine di promuovere lo sviluppo del sistema produttivo e la competitività delle imprese». La assoluta genericità dell'oggetto dei regolamenti di delegificazione viene «precisata» dai principi e criteri direttivi che sono posti, in particolare da quelli delle lettere a) e b): si osserverà la «proporzionalità degli adempimenti amministrativi in relazione alla dimensione dell'impresa e al settore di attività, nonché alle esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti»; si elimineranno provvedimenti amministrativi, attestazioni, adempimenti e procedure — comunque essi siano denominati — quando «non necessari rispetto alla tutela degli interessi pubblici in relazione alla dimensione dell'impresa ovvero alle attività esercitate».

Da queste «precisazioni» risulta che il potere regolamentare istituito ha ad oggetto ogni forma di disciplina amministrativa che si riferisca alle «piccole e medie imprese». È di tutta evidenza però che le «piccole e medie imprese» possono essere riguardate da una molteplicità di punti di vista, in funzione degli interessi che di volta in volta vengono in rilievo, interessi che gravitano anche in materie regionali: dal governo del territorio alla tutela della salute, dalla tutela e sicurezza del lavoro alla ricerca scientifica e tecnologica fino al sostegno all'innovazione per i settori produttivi (art. 117, comma 3, Cost.), dal turismo al commercio all'industria (art. 117, comma 4).

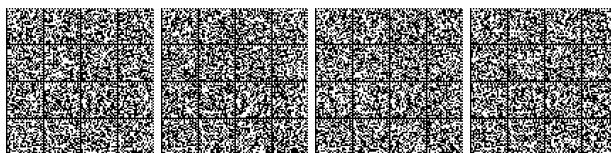
Ebbene: la norma impugnata dimentica tutto ciò, e suppone l'esistenza di una materia esclusiva statale dal nome «piccole e medie imprese», nella disciplina della quale lo Stato avrebbe il potere di valutare ogni interesse pubblico coinvolto, potrebbe intervenire con atti di natura regolamentare, senza nemmeno alcuna partecipazione regionale.

Vero è che il comma 4-quater vincola il Governo al rispetto di quanto previsto (tra gli altri) dall'art. 20 della legge n. 59 del 1997, e che l'art. 20 al comma 2 limita la possibilità di adottare i regolamenti solo alle norme di competenza dello Stato; ma — testualmente — il comma 2 dell'art. 20 vale solo per i regolamenti previsti dalla legge annuale per la semplificazione e il riassetto normativo, mentre l'impugnato comma 4-quater è norma del tutto slegata da quel tipo di legge.

Inoltre, anche in considerazione dei criteri direttivi, non si vede in quale materia di competenza statale potrebbero intervenire i regolamenti, senza coincidere con le materie di competenza regionale.

Né, a giustificare la norma, varrebbe appellarsi alla «tutela della concorrenza»: come si è argomentato sopra al in relazione al comma 4-ter, l'effetto che la semplificazione ha sulla tutela della concorrenza è solo indiretto e marginale, senza trascurare che — mancando nel comma impugnato altre più specifiche indicazioni — esso non supera il test della necessità e della proporzionalità della misura rispetto al fine perseguito, come invece sarebbe necessario secondo la giurisprudenza della Corte, affinché non siano svuotate del tutto le competenze regionali.

Il comma 4-quater è quindi illegittimo per violazione dell'art. 117, commi 3, 4, 6, nonché del principio di leale collaborazione, nella parte in cui prevede l'adozione di regolamenti di delegificazione in materie di competenza regionale.



P.Q.M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando 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, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

Padova-Roma, addì 27 settembre 2010

Prof. Avv. Giandomenico FALCON – Avv. Luigi MANZI

10C0790

N. 107

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 ottobre 2010
(della Regione Puglia)*

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 - Importi corrispondenti alle riduzioni di spesa che verranno deliberate dalle Regioni, con riferimento ai trattamenti economici indicati nell'art. 121 della Costituzione - Riassegnazione al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato - Lamentata imposizione di un vincolo specifico di destinazione degli eventuali risparmi di spesa - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata lesione della potestà legislativa residuale della Regione in materia di organizzazione interna e del personale, della potestà statutaria in ordine alla determinazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, lesione dell'autonomia finanziaria di spesa regionale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 5, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, 119, e 123, primo comma.

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 - Riduzione del rimborso a favore dei movimenti o partiti politici in relazione alle spese elettorali sostenute in occasione del rinnovo dei consigli regionali - Lamentata modifica della disciplina contenuta nella legge n. 157 del 1999, non più modificabile dallo Stato, nei confronti delle Regioni, dopo le riforme costituzionali in materia elettorale, ovvero in subordine introduzione di norme di dettaglio - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata lesione dell'autonomia legislativa regionale in materia di disciplina elettorale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 5, comma 4.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 122, primo comma; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

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 previsione di disciplina esaustiva ed autoapplicativa in materia di spettanza regionale, ovvero in subordine, imposizione di vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa, eccedenti i principi fondamentali - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa residuale della Regione nella materia dell'organizzazione amministrativa e dell'ordinamento del personale, violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 5, comma 5.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119.



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 - Divieto di attribuzione di retribuzioni, gettoni, indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti, a favore degli amministratori delle comunità montane e delle unioni di comuni e comunque delle forme associative di enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche - Lamentata ingerenza statale in relazione alle comunità montane e alle unioni di comuni, nonché imposizione di vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa, eccedenti i principi fondamentali - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa residuale della Regione in materia di comunità montane e unioni di comuni, violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 5, comma 7, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119.

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 puntuale 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 - Definizione delle predette quali disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica - Accantonamento, a decorrere dal 2011, di una quota pari al 10 per cento dei trasferimenti erariali di cui all'art. 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59, a favore delle regioni a statuto ordinario, per essere successivamente destinata alle regioni medesime che abbiano attuato quanto stabilito dall'art. 3 del d.l. n. 2 del 2010, convertito con la legge n. 42 del 2010, e che aderiscano volontariamente alle riduzioni di spesa - Lamentata imposizione di vincoli puntuali - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 6, comma 20, primo e secondo periodo, in relazione ai commi 7, 8, 9, 12, 13 e 14.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Accantonamento, a decorrere dal 2011, di una quota pari al 10 per cento dei trasferimenti erariali di cui all'art. 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59, a favore delle regioni a statuto ordinario, per essere successivamente destinata alle regioni medesime che abbiano attuato quanto stabilito dall'art. 3 del d.l. n. 2 del 2010, convertito con la legge n. 42 del 2010, e che aderiscano volontariamente alle riduzioni di spesa - Prevista attuazione con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia, sentita la Conferenza Stato-Regioni - Lamentata natura sostanzialmente regolamentare dell'atto e previsione del parere in luogo dell'intesa - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della potestà regolamentare della Regione, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 6, comma 20, terzo periodo.
- Costituzione, artt. 117, comma sesto, e 118.

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 Regioni, enti regionali, enti locali, per il triennio 2011-2013, di incrementare le risorse destinate al trattamento accessorio del personale anche di livello dirigenziale rispetto agli importi stanziati per l'anno 2010 - Lamentata natura di dettaglio della norma, laddove lo Stato potrebbe dettare solo vincoli di carattere generale e complessivo - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dell'autonomia finanziaria della Regione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 2-bis.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119.



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 - Obbligo per le Regioni 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, per i contratti di formazione-lavoro, i rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio - Previsione che le disposizioni predette costituiscano principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica - Lamentata introduzione di puntuali e dettagliate limitazioni a singole voci di spesa - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza dello Stato dalla competenza legislativa nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dell'autonomia finanziaria della Regione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 28.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119.

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 - Società non quotate, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche - Obbligo di adeguamento delle politiche assunzionali alle disposizioni introdotte per le amministrazioni pubbliche - Lamentata imposizione di vincoli puntuali di spesa ad enti differenti rispetto a quelli sui quali lo Stato dispone della competenza legislativa - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza dello Stato dalla competenza esclusiva in materia di organizzazione degli enti pubblici nazionali, violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e della competenza residuale in materia di società partecipate da Regioni ed enti locali, lesione dell'autonomia finanziaria della Regione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 29.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. g), terzo e quarto, e 119.

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 - Possibilità di trattenimenti in servizio del personale solo entro i limiti delle facoltà assunzionali consentiti in base alle cessazioni del personale - Conseguente proporzionale riduzione delle risorse destinabili alle nuove assunzioni per un importo pari al trattamento retributivo destinato ai dipendenti trattenuti in servizio - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza residuale nella materia organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali, esorbitanza dello Stato dalla competenza legislativa nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dell'autonomia finanziaria della Regione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 31.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119.

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 - Enti di nuova istituzione - Limitazioni alle assunzioni, per la durata di un quinquennio, secondo un piano sottoposto ad approvazione statale - Lamentata imposizione di vincoli puntuali di spesa e giuridici ad enti differenti rispetto a quelli sui quali lo Stato dispone della competenza legislativa - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza residuale nella materia dell'organizzazione amministrativa degli enti pubblici regionali e locali, esorbitanza dello Stato dalla competenza legislativa esclusiva in materia di organizzazione degli enti pubblici nazionali e dalla competenza nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dell'autonomia finanziaria della Regione, violazione del principio di sussidiarietà.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 36.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. g), terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Divieto assoluto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale, possibilità per i restanti enti di procedere ad assunzioni nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente - Lamentata imposizione di vincoli di spesa puntuali e non transitori - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza regionale residuale in materia di organizzazione e personale, violazione dell'autonomia amministrativa, violazione della competenza regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dell'autonomia finanziaria della Regione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 14, comma 9, sostitutivo dell'art. 76, comma 7, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 118, primo comma, e 119.



Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Regioni che abbiano certificato il mancato rispetto del patto di stabilità interno relativamente all'esercizio finanziario 2009 - Obbligo imposto alla Giunta o al Consiglio di annullare gli atti adottati durante i dieci mesi antecedenti alla data di svolgimento delle elezioni regionali, con i quali è stata assunta la decisione di violare il patto di stabilità interno - Revoca di diritto di tutti gli incarichi e contratti di lavoro, con esclusione di indennizzo - Lamentata imposizione di misure sanzionatorie puntuali e specificamente riferite a singoli atti e voci di spesa non necessariamente collegati in concreto con il mancato rispetto del patto di stabilità - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza regionale residuale in materia di organizzazione e personale, violazione dell'autonomia amministrativa, violazione della competenza regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dell'autonomia finanziaria della Regione, irragionevolezza e arbitrarietà, violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 14, commi 19, 20 e 21.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi terzo e quarto, 118, primo comma, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Riconoscimento della qualifica di «funzioni fondamentali dei comuni» alle funzioni amministrative indicate nell'art. 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009 - Lamentato effetto di attribuire alla competenza esclusiva dello Stato anche funzioni "amministrativo-gestionali" o comunque di funzioni volte alla cura concreta di interessi - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza dello Stato dalla competenza legislativa esclusiva in materia di organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni, violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, lesione della competenza legislativa regionale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 14, comma 27.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. p), terzo e quarto, e 118, comma secondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Istituzione nel Meridione d'Italia di zone a burocrazia zero - Vantaggi a favore delle «nuove iniziative produttive» - Lamentata applicazione generalizzata, con possibilità di incidenza in ambiti materiali di competenza regionale - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa concorrente e residuale della Regione, violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 43.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 118, commi primo e secondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Zone a burocrazia zero nel Meridione d'Italia - Istituzione mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Omessa previsione dell'intesa con la Regione - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa concorrente e residuale della Regione, violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 43, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 118, primo comma.

Regioni (in genere) - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Dissenso fra Stato e Regione in sede di conferenza dei servizi - Possibilità di superare il mancato raggiungimento dell'intesa con deliberazione del Consiglio dei ministri - Lamentata allocazione di funzioni amministrative ad un livello superiore in modo generalizzato e astratto, introduzione di un potere sostitutivo statale al di fuori dei limiti costituzionali, possibilità di incidenza in ambiti materiali di competenza regionale - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata lesione delle competenze legislative e amministrative della Regione, 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, lett. b), che modifica i commi 3, 3-bis, 3-ter, 3-quater dell'art. 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, e 120, comma secondo.



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) - Previsione che la disciplina della SCIA, nella sua integralità, attiene alla tutela della concorrenza e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lett. e) ed m), Cost. - Lamentata erroneità ed irrilevanza della autoqualificazione, ritenuta incidenza su ambiti di legislazione regionale di natura residuale o concorrente - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza dello Stato dai limiti della legislazione esclusiva, violazione della competenza legislativa concorrente e residuale della Regione.

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

Ricorso della Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, a ciò autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 2051 del 24 settembre 2010, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Nicola Colaiani e dall'avv. prof. Stefano Grassi ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, piazza Barberini 12, come da mandato a margine del presente atto;

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), così come convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 30 luglio 2010, n. 176, S.O., in riferimento alle seguenti disposizioni: art. 5, commi 1, 4, 5 e 7; art. 6, commi 7, 8, 9, 12, 13, 14 e 20; art. 9, commi 2-bis, 28, 29, 31 e 36; art. 14, commi 9, 19, 20, 21 e 27; art. 43; art. 49, commi 3, lett. b), 4-bis e 4-ter.

1. — La Regione Puglia, con la deliberazione della Giunta indicata in epigrafe, ha espresso la volontà di impugnare davanti a questa Corte le individuate disposizioni del d.l. n. 78 del 2010, nel testo risultante dalla conversione in legge ad opera della legge n. 122 del 2010, in quanto costituzionalmente illegittime e lesive dell'autonomia che la Costituzione riconosce alla Regione ricorrente, per violazione degli articoli 3, 97, 117, commi secondo, lettere e), m) e p), terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, 119, 120, comma secondo, 122, comma secondo, e 123, comma primo, della Costituzione.

In particolare, la denunciata illegittimità costituzionale si fonda sui seguenti

M O T I V I

2. — Illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, nella parte in cui, al secondo periodo, dispone la riassegnazione al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di cui al d.P.R. 30 dicembre 2003, n. 398, degli «importi corrispondenti alle riduzioni di spesa che verranno deliberate dalle Regioni, con riferimento ai trattamenti economici degli organi indicati nell'art. 121 della Costituzione», per violazione dell'art. 117, quarto comma, dell'art. 123, primo comma, e dell'art. 119 della Costituzione.

2.1. — L'art. 5, comma 1, nel suo primo periodo, stabilisce che «per gli anni 2011, 2012 e 2013, gli importi corrispondenti alle riduzioni di spesa che, anche con riferimento alle spese di natura amministrativa e per il personale, saranno autonomamente deliberate entro il 31 dicembre 2010, con le modalità previste dai rispettivi ordinamenti dalla Presidenza della Repubblica, dal Senato della Repubblica, dalla Camera dei deputati e dalla Corte costituzionale sono versati al bilancio dello Stato per essere riassegnati al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di cui al d.P.R. 30 dicembre 2003, n. 398».

Il secondo periodo aggiunge che «al medesimo Fondo sono riassegnati gli importi corrispondenti alle riduzioni di spesa che verranno deliberate dalle Regioni, con riferimento ai trattamenti economici degli organi indicati nell'art. 121 della Costituzione».

Tale ultima disposizione è gravemente lesiva dell'autonomia regionale sotto molteplici profili.

2.2. — La norma in questione, ancorché lasci alle Regioni la libera determinazione circa eventuali riduzioni della spesa concernente il trattamento economico degli organi di cui all'art. 121 Cost., ne dispone — nell'ipotesi affermativa — una destinazione vincolata a favore del bilancio dello Stato e, in particolare, la riassegnazione al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di cui al d.P.R. n. 398 del 2003.

In tal modo, il legislatore statale ha violato, innanzitutto, il riparto costituzionale delle competenze legislative, intervenendo direttamente sulla disciplina del trattamento economico dei componenti degli organi fondamentali della



Regione individuati nell'art. 121 Cost. in assenza di un qualsivoglia titolo di potestà legislativa dello Stato rinvenibile nei commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost. e, pertanto, invadendo la potestà legislativa residuale della Regione in materia di organizzazione interna e personale, nonché la potestà statutaria in ordine alla determinazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione. Di qui, il palese contrasto della norma censurata con gli artt. 117, quarto comma, e 123, primo comma, Cost.

2.3. — La norma in questione, inoltre, attraverso l'imposizione di un vincolo di destinazione agli eventuali risparmi di spesa disposti dal legislatore regionale in un ambito indiscutibilmente riservato alla competenza di quest'ultimo, si pone direttamente in contrasto con l'autonomia finanziaria di spesa garantita alla Regione dall'art. 119 Cost.

Essa, infatti, vincola le somme che risultino attualmente destinate ai trattamenti economici degli organi fondamentali della Regione solo ed esclusivamente ad una duplice e alternativa finalità: o il mantenimento della destinazione originaria, senza alcuna riduzione di spesa, o la riassegnazione al fondo statale per l'ammortamento dei titoli di Stato, per la parte in cui la Regione intenda ridurre gli importi della spesa attuale. Così facendo, però, la norma impugnata (ovviamente in termini limitati al suo specifico ambito di applicazione) impedisce alla Regione di gestire le risorse di cui dispone in modo tale da poter stabilire in autonomia la destinazione di queste ultime, in palese violazione dell'art. 119 Cost. e, sia pure in modo indiretto, di quel principio — direttamente connesso con l'autonomia finanziaria e più volte ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte — che vieta l'istituzione di fondi vincolati nella destinazione in materie che risultino estranee agli ambiti di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Da questo punto di vista, la norma censurata si pone, altresì, in aperto contrasto con la ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte, la quale esclude che lo Stato possa esercitare la propria competenza in materia di «coordinamento della finanza pubblica» imponendo vincoli puntuali su specifiche voci di spesa (*cf.*, al riguardo, le decisioni richiamate *infra*, nel par. 4.4 e, in particolare le sentenze nn. 417 e 449 del 2005, 169 del 2007; 237 e 297 del 2009). È infatti evidente che l'art. 5, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010 impone un vincolo specifico sulla spesa che risulti attualmente destinata ai trattamenti economici degli organi di cui all'art. 121 Cost., poiché destina eventuali risparmi che la Regione disponga sulla medesima ad uno specifico capitolo del bilancio dello Stato.

3. — Illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, nella parte in cui dispone la riduzione del rimborso elettorale per i partiti politici anche in riferimento alle elezioni dei Consigli regionali, per violazione dell'art. 117, quarto comma, o, in via subordinata, dell'art. 122, primo comma, della Costituzione.

3.1 — L'art. 5, comma 4, dispone che «a decorrere dal primo rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, del Parlamento europeo e dei consigli regionali successivo alla data di entrata in vigore del presente provvedimento, l'importo di un euro previsto dall'art. 1, comma 5 primo periodo, della legge 3 giugno 1999, n. 157, è ridotto del 10 per cento ed è abrogato il quarto periodo del comma 6 del citato articolo 1».

3.2. — La norma in questione determina la riduzione del rimborso previsto dalla legge n. 157 del 1999 a favore dei movimenti o partiti politici in relazione alle spese elettorali sostenute in occasione delle campagne per il rinnovo, tra gli altri, dei consigli regionali.

Per questa parte, dunque, la norma deve considerarsi lesiva dell'autonomia legislativa spettante alle Regioni a seguito delle riforme costituzionali di cui alle leggi cost. nn. 1 del 1999 e 3 del 2001.

Essa, infatti, interviene in un ambito, quello della disciplina elettorale regionale, sul quale il legislatore statale dispone attualmente soltanto del potere di dettare i principi fondamentali del «sistema di elezione» e dei «casi di ineleggibilità e di incompatibilità», nonché di stabilire «la durata degli organi elettivi», così come testualmente riconosciuto dall'art. 122, comma 1, Cost. Né, d'altra parte, è possibile rinvenire, tra le materie di cui ai commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost., alcun titolo che legittimi il legislatore statale a disciplinare i rimborsi ai partiti politici per le spese concernenti le elezioni degli organi regionali.

Nell'attuale riparto costituzionale delle competenze legislative è senz'altro vero che la legge n. 157 del 1999 (entrata in vigore nel giugno del 1999) è in grado di dispiegare i propri originari effetti normativi, in forza del principio di continuità, anche a seguito delle menzionate riforme costituzionali del 1999 e del 2001; ma è altrettanto innegabile che, in relazione alle elezioni degli organi regionali, lo Stato ha perduto la competenza a modificare quella disciplina e che tale competenza spetti oggi alla Regione in forza dell'art. 117, quarto comma, Cost.

3.3. — In subordine, anche qualora si volesse ritenere, per assurdo, che la disciplina impugnata possa essere ricondotta al «sistema di elezione» cui fa riferimento l'art. 122, primo comma, Cost., la potestà legislativa statale non potrebbe spingersi oltre la fissazione dei principi fondamentali; ed evidentemente il contenuto della norma in questione non è riconducibile ad una simile ipotesi, con conseguente violazione della competenza legislativa che la citata norma costituzionale attribuisce alla Regione.



4. — Illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, nella parte in cui si applica anche alle Regioni, per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, nonché dell'art. 119 della Costituzione.

4.1. — L'art. 5, comma 5, prevede che «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».

4.2. — La norma si rivolge senz'altro anche alle Regioni [cfr. il Comunicato dell'ISTAT del 24 luglio 2007, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* 24 luglio 2010, n. 171, contenente l'Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e di finanza pubblica)], disponendo un vincolo diretto in base al quale lo svolgimento di qualsiasi incarico da esse conferito, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo, può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute e che eventuali gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta.

Tale previsione lede l'autonomia costituzionalmente riconosciuta alla Regione sotto due distinti profili.

4.3. — In primo luogo, perché interviene illegittimamente — dettando una disciplina esaustiva ed autoapplicativa non riconducibile ad alcun titolo di potestà legislativa esclusiva dello Stato — nella materia dell'«organizzazione amministrativa e ordinamento del personale della Regione», di competenza residuale regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., secondo quanto ripetutamente affermato da questa Corte a partire dalla sent. n. 274 del 2003.

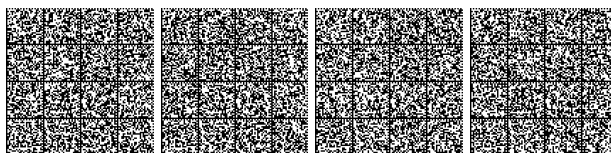
4.4. — In secondo luogo, ove non si ritenesse di poter accogliere gli argomenti appena esposti, la norma in questione è costituzionalmente illegittima perché, disponendo vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa del bilancio della Regione, fuoriesce dai limiti che la giurisprudenza costituzionale ha da tempo affermato, in riferimento alla competenza legislativa concorrente dello Stato in materia di «coordinamento della finanza pubblica», a presidio della corrispondente potestà legislativa regionale fondata sull'art. 117, terzo comma, Cost., nonché dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost.

A tale ultimo proposito, si può ritenere ormai consolidato l'orientamento di questa Corte secondo il quale «le norme che fissano 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, terzo comma, Cost., e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost. [...] La previsione da parte della legge statale di limiti all'entità di una singola voce di spesa non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve perciò «in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area [...] riservata alle autonomie regionali e degli enti locali alle quali la legge statale può prescrivere criteri [...] ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (sent. n. 390 del 2004)» (così la sent. n. 417 del 2005, par. 6.3 del Considerato in diritto; in termini del tutto analoghi, cfr. anche la sent. n. 449 del 2005, par. 4 del Considerato in diritto).

Più recentemente, nella sent. n. 169 del 2007, questa Corte ha ribadito che «il legislatore statale, con una “disciplina di principio”, può legittimamente “imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti” (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004). Perché detti vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, essi debbono riguardare l'entità del disavanzo di parte corrente oppure — ma solo “in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale” — la crescita della spesa corrente degli enti autonomi. In altri termini, la legge statale può stabilire solo un “limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenze n. 88 del 2006, n. 449 e n. 417 del 2005, n. 36 del 2004).

Da tali pronunce può desumersi che, perché norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possano qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, è necessario che esse soddisfino i seguenti requisiti: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (così il par. 8 del Considerato in diritto; cfr., inoltre, negli stessi termini, tra le altre, le sentt. nn. 237 del 2009, par. 23.6 del Considerato in diritto, e 297 del 2009, par. 2.3.3 del Considerato in diritto).

L'applicazione letterale di questa giurisprudenza alla norma qui censurata non può che condurre a dichiararne l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 119 Cost.



5. — Illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 7, ult. periodo, per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, nonché dell'art. 119 della Costituzione.

5.1. — La norma che la Regione Puglia ha interesse ad impugnare in questa sede concerne il solo ultimo periodo del comma 7 dell'art. 5, il quale stabilisce che «agli amministratori di comunità montane e di unioni di comuni e comunque di forme associative di enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni, e indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti».

Il legislatore statale ha dunque posto direttamente un divieto di attribuzione di retribuzioni, gettoni, indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti a favore degli amministratori delle comunità montane e delle unioni di comuni e comunque delle forme associative di enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi o funzioni pubbliche.

5.2. — Così facendo, la norma censurata interviene in un ambito materiale sicuramente estraneo alla potestà legislativa esclusiva riconosciuta allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. nella materia «organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane». La giurisprudenza di questa Corte ha da tempo chiarito, con particolare riferimento alle comunità montane e alle unioni di comuni, che la competenza legislativa per la disciplina di tali enti locali e dei loro organi spetta alla Regione in base alla potestà residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., mentre la potestà legislativa esclusiva statale fondata sulla lett. p) del secondo comma dell'art. 117 deve considerarsi rigorosamente limitata non solo in relazione al «tipo» di ente locale (Comuni, Province e Città metropolitane), ma anche in relazione agli aspetti degli ordinamenti di questi ultimi (legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali) (così le sentenze nn. 244 e 465 del 2005, 397 del 2006 e 237 del 2009).

Da ciò non può escludersi, come pure questa Corte ha avuto modo di rilevare proprio in riferimento al «coordinamento della finanza pubblica» (cfr. sent. n. 237 del 2009), che il legislatore statale possa vantare altri titoli di competenza legislativa in grado di incidere «trasversalmente» sull'ambito assegnato alla legislazione regionale: ma è del tutto evidente che, in simili ipotesi, l'intervento statale deve risultare conforme ai limiti costituzionali di quella competenza.

Tale conformità è proprio ciò che viene palesemente a mancare nel caso di specie.

Infatti, anche a voler ascrivere la norma impugnata all'esercizio della potestà legislativa statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., essa non è certo in grado di superare lo scrutinio di costituzionalità secondo i chiarissimi principi giurisprudenziali già richiamati più sopra (cfr. il par. 4.4), i quali impediscono allo Stato di introdurre «vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali». Oltretutto, la norma è posta in termini che ne escludono palesemente l'eventuale carattere di misura «transitoria» richiesto dalla citata giurisprudenza di questa Corte.

Di qui l'illegittimità costituzionale della norma per violazione dei parametri indicati.

6. — Illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 20, primo e secondo periodo, in relazione ai commi 7, 8, 9, 12, 13 e 14, per violazione dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 119 della Costituzione.

6.1. — I primi due periodi dell'art. 6, comma 20, così stabiliscono: «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. A decorrere dal 2011, una quota pari al 10 per cento dei trasferimenti erariali di cui all'art. 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59, a favore delle regioni a statuto ordinario è accantonata per essere successivamente svincolata e destinata alle regioni a statuto ordinario che hanno attuato quanto stabilito dall'art. 3 del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito con legge 26 marzo 2010, n. 42 e che aderiscono volontariamente alle regole previste dal presente articolo».

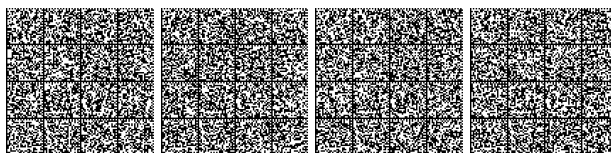
6.2. — Preliminarmente, va osservato che le due norme si riferiscono genericamente a tutte le disposizioni contenute nel medesimo art. 6, con le quali il legislatore statale ha disposto limiti puntuali di spesa riferiti a specifiche voci. Tra queste, ad avviso della Regione Puglia, assumono rilievo almeno le seguenti:

il comma 7, il quale prevede che «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, (...) nonché gli incarichi di studio e consulenza connessi ai processi di privatizzazione e alla regolamentazione del settore finanziario, non può essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009»;

il comma 8, il quale prevede che, a decorrere dall'anno 2011, non possono essere effettuate «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»;

il comma 9, il quale prevede che, a decorrere dall'anno 2011, non possono essere effettuate «spese per sponsorizzazioni»;

il comma 12, il quale prevede che, a decorrere dall'anno 2011, non possono essere effettuate «spese per missioni, anche all'estero, (...) per un ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009». La



previsione stabilisce espressamente che il limite di spesa possa essere «superato in casi eccezionali, previa adozione di un motivato provvedimento adottato dall'organo di vertice dell'amministrazione, da comunicare preventivamente agli organi di controllo ed agli organi di revisione dell'ente», e che «il presente comma non si applica alla spesa effettuata per lo svolgimento di compiti ispettivi»;

il comma 13, il quale prevede che, a decorrere dall'anno 2011, «la spesa annua (...) per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009», aggiungendo che le amministrazioni «svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione»;

il comma 14, il quale prevede che, sempre a decorrere dall'anno 2011, non possono essere effettuate «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», aggiungendo che «il predetto limite può essere derogato, per il solo anno 2011, esclusivamente per effetto di contratti pluriennali già in essere».

6.3. — Il combinato disposto del comma 20 e dei commi appena citati dell'art. 6 lede gravemente l'autonomia legislativa e finanziaria della Regione, ponendosi in aperto contrasto con i limiti della potestà legislativa statale di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di «coordinamento della finanza pubblica», nonché con l'art. 119 Cost., secondo quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale richiamata nelle pagine che precedono (*cf.* il par. 4.4).

Questa giurisprudenza, come si è visto, ha chiaramente affermato che «le norme che fissano 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, terzo comma, Cost., e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost.». Di qui, il contrasto diretto e letterale del comma 20 con i citati parametri costituzionali, laddove il legislatore statale pretende espressamente di qualificare le norme contenute negli altri commi dell'art. 6 e impugnate in questa sede quali «disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica».

L'intrinseca illegittimità costituzionale della qualifica di tali norme come «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica», ai quali le Regioni dovrebbero ritenersi assoggettate, emerge anche da un secondo rilievo. Tutte le norme in questione, infatti, fissano le riduzioni puntuali di spesa «a decorrere dall'anno 2011», introducendo, dunque, limiti di contenimento della spesa destinati ad operare stabilmente; in tal modo, esse risultano dichiaratamente prive di quel requisito della «transitorietà» che la giurisprudenza di questa Corte ha individuato quale ulteriore condizione affinché possa riconoscersi a questo tipo di norme dettate dal legislatore statale la qualifica di «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica» (*cf.* le già citate sentenze nn. 169 del 2007, 237 del 2009 e 297 del 2009).

6.4. — Ma vi è di più. L'espressa qualificazione delle disposizioni dell'art. 6 quali «disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica», oltre che illegittima di per sé, si rivela del tutto surrettizia e ingannevole.

A dispetto del tenore letterale dei primi due periodi del comma 20, nella parte in cui si afferma che le disposizioni dell'art. 6 «non si applicano in via diretta alle regioni» e che queste ultime «aderiscono volontariamente alle regole previste dal presente articolo», l'effetto concreto della norma è, comunque, quello di vietare alle Regioni di effettuare le spese contemplate nell'art. 6, imponendo loro il rispetto dei limiti puntuali ivi previsti. Il meccanismo di adeguamento imposto alle Regioni, infatti, si basa sul taglio sicuro del 10 per cento sui trasferimenti delle risorse dovute dallo Stato in base all'art. 7 della legge n. 59 del 1997 per l'esercizio delle funzioni amministrative trasferite alle Regioni medesime e che queste ultime sono obbligate ad esercitare; taglio sicuro al quale dovrebbe corrispondere una incerta «restituzione», comunque condizionata al pieno e integrale rispetto delle «regole» contenute nell'art. 6.

È pertanto evidente che la qualifica di «principi fondamentali» delle norme dell'art. 6 — ancorché intrinsecamente illegittima, per quanto si è detto — ha i connotati di un'espressione di pura facciata.

7. — Illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 20, terzo periodo, per violazione dell'art. 117, sesto comma, o, in via subordinata, dell'art. 118, primo comma, della Costituzione e del principio di leale collaborazione (nella parte in cui prevede il semplice parere anziché l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni).

7.1. — Il terzo periodo del comma 20 dell'art. 6 prevede che «con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni, sono stabiliti modalità, tempi e criteri per l'attuazione del presente comma».

La norma, di per sé, non può essere ricondotta altro che alla materia di competenza legislativa concorrente del «coordinamento della finanza pubblica» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

In base a tale presupposto si possono dare solo due ipotesi alternative.

7.2. — Se si ritiene, come sembrerebbe più plausibile in forza del dato testuale, che la funzione affidata al Ministro dell'economia e delle finanze abbia natura propriamente normativa — in ragione della sua finalità di produzione di norme generali e astratte (*cf.*, da ultimo, la sent. n. 278 del 2010, par. 16 del Considerato in diritto) e a dispetto dell'elu-



sivo riferimento ad un «decreto di natura non regolamentare» – la norma in questione costituirebbe palesemente una ipotesi di illegittima previsione di potere regolamentare in materia di legislazione concorrente, con evidente contrasto con quanto stabilisce l'art. 117, sesto comma, Cost., ai sensi del quale il potere normativo regolamentare spetta allo Stato nelle sole materie di potestà legislativa esclusiva.

Come questa Corte ha già avuto modo di chiarire (da ultimo, nella citata sentenza n. 278 del 2010) in relazione alla potestà regolamentare, «attesa la ripartizione operata dall'art. 117 Cost. di tale potestà tra Stato e Regioni, secondo un criterio obiettivo di corrispondenza delle norme prodotte alle materie ivi indicate, non possono essere requisiti di carattere formale, quali il nomen iuris e la difformità procedimentale rispetto ai modelli di regolamento disciplinati in via generale dall'ordinamento, a determinare di per sé l'esclusione dell'atto dalla tipologia regolamentare, giacché, in tal caso, sarebbe agevole eludere la suddivisione costituzionale delle competenze, introducendo nel tessuto ordinamentale norme secondarie, surrettiziamente rivestite di altra forma, laddove ciò non sarebbe consentito».

Né in una simile ipotesi potrebbe essere legittimamente invocabile il titolo della «chiamata in sussidiarietà» della funzione regolamentare da parte dello Stato.

Come è noto, infatti, questa Corte, fin dalla pronuncia «capostipite» in materia (sent. n. 303 del 2003), ha radicalmente escluso che in forza dell'art. 118 Cost. possano essere consentite deroghe al riparto costituzionale del potere regolamentare fissato dall'art. 117, sesto comma, Cost. Nella citata sentenza (par. 7 del Considerato in diritto) si legge infatti che «in un riparto così rigidamente strutturato, alla fonte secondaria statale è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti (sentenza n. 22 del 2003); e neppure i principi di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario. Quei principi, lo si è già rilevato, non privano di contenuto precettivo l'art. 117 Cost., pur se, alle condizioni e nei casi sopra evidenziati, introducono in esso elementi di dinamicità intesi ad attenuare la rigidità nel riparto di funzioni legislative ivi delineato. Non può quindi essere loro riconosciuta l'attitudine a vanificare la collocazione sistematica delle fonti conferendo primarietà ad atti che possiedono lo statuto giuridico di fonti secondarie e a degradare le fonti regionali a fonti subordinate ai regolamenti statali o comunque a questi condizionate. Se quindi, come già chiarito, alla legge statale è consentita l'organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative assunte in sussidiarietà, va precisato che la legge stessa non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminando i principi che orientino l'esercizio della potestà regolamentare, circoscrivendone la discrezionalità».

7.3. — Soltanto qualora si dovesse ritenere, contrariamente alla prima ipotesi qui prospettata, che la funzione contemplata dall'impugnato art. 6, comma 20, terzo periodo, non abbia natura normativa bensì soltanto natura amministrativa, potrebbe essere invocato il fenomeno della «chiamata in sussidiarietà» da parte dello Stato di funzioni amministrative in materia di legislazione concorrente, quale titolo di legittimazione del legislatore statale fondato direttamente sull'art. 118, primo comma, Cost.

In questo caso, però, in base ai ben noti orientamenti della giurisprudenza costituzionale (da ultimo confermati, ancora una volta, nella sent. n. 278 del 2010, par. 12 del Considerato in diritto), tra le altre condizioni fissate da questa Corte spicca quella secondo la quale «la legislazione statale di questo tipo può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà». Di qui la necessità, più volte ribadita, di prevedere un meccanismo di codecisione paritaria, nella forma dell'intesa (di volta in volta con la Conferenza Stato-Regioni, con la Conferenza Unificata oppure con le singole Regioni interessate), che risulti adeguato all'assetto degli interessi di cui i soggetti dotati di attribuzioni costituzionalmente garantite siano portatori.

Da questo punto di vista, nel caso di specie, risulta del tutto inadeguata – e perciò costituzionalmente illegittima – la previsione della norma censurata, la quale contempla lo strumento del parere della Conferenza Stato-Regioni, anziché dell'intesa con la medesima.

8. — Illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2-bis, nella parte in cui si applica anche alle Regioni, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119, della Costituzione.

8.1. — L'art. 9, comma 2-bis, prevede quanto segue: «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».



Si tratta di una norma che persegue obiettivi di contenimento della spesa pubblica mediante l'imposizione di limiti puntuali di spesa. In quanto tale, dunque, nella parte in cui essa è destinata ad applicarsi anche alle Regioni, è costituzionalmente illegittima.

8.2. — La disposizione in questione, infatti, viola gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

Come si è già avuto modo di evidenziare in precedenza (*cf.* in part. il par. 4.4.), la giurisprudenza costituzionale ha da tempo affermato, in riferimento alla competenza legislativa concorrente dello Stato in materia di «coordinamento della finanza pubblica», a presidio della corrispondente potestà legislativa regionale fondata sull'art. 117, terzo comma, Cost., nonché dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost., che «le norme che fissano 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, terzo comma, Cost., e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost. [...] La previsione da parte della legge statale di limiti all'entità di una singola voce di spesa non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve perciò «in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area [...] riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri f...1 ed obiettivi (ad esempio, contenimento strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi)» (sent. n. 390 del 2004)» (così la sent. n. 417 del 2005, par. 6.3 del Considerato in diritto; *cf.* anche le sentt. n. 449 del 2005, n. 169 del 2007; 237 del 2009; 297 del 2009).

Che la norma impugnata in questa sede sia volta ad incidere su una singola voce di spesa non può realisticamente essere messo in dubbio: essa riguarda, infatti, il «trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale». Per questa ragione non può dunque che essere considerata costituzionalmente illegittima.

9. — Illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 28, nella parte in cui si applica anche alle Regioni, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119, della Costituzione.

9.1. — La disposizione che qui si censura così dispone: «A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni e integrazioni, fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, 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 di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. Le disposizioni di cui al presente comma 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».

9.2. — Si tratta, ancora una volta, di una norma che persegue obiettivi di contenimento della spesa pubblica mediante la imposizione di limiti puntuali di spesa. La imposizione di questi limiti, inoltre, è qualificata «principio fondamentale» della materia del «coordinamento della finanza pubblica», ai fini della sua applicazione anche agli ordinamenti regionali.

Tale qualificazione è costituzionalmente illegittima, e conseguentemente lo è anche l'imposizione dei suddetti limiti alle Regioni.

9.3. — Anche in questo caso può essere sufficiente una motivazione assai sintetica a sostegno della doglianza appena esposta. È infatti possibile limitarsi alla evocazione della giurisprudenza costituzionale più volte citata (da ultimo, nel par. precedente), la quale mostra con assoluta evidenza che non è possibile considerare alla stregua di «principi fondamentali» l'imposizione di vincoli puntuali a specifiche voci di spesa, pena sia la «esorbitanza» del legislatore statale rispetto ai limiti che ad esso sono imposti dall'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «coordinamento della finanza pubblica», sia la indebita compressione dell'autonomia finanziaria garantita alle Regioni dall'art. 119 Cost.

10. — Illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 29, nella parte in cui si applica anche alle Regioni, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. g), terzo e quarto comma, e 119, della Costituzione.

10.1 — L'art. 9, comma 29 dispone che «le società non quotate, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, adeguano le loro politiche assunzionali alle disposizioni previste nel presente articolo».



In virtù della norma appena riportata, dunque, tutti i limiti puntuali di spesa posti dall'art. 9 si applicano anche alle società non quotate inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione. Nella parte in cui questo precetto si applica anche a società controllate dalla Regione o dagli enti locali, esso è incostituzionale.

10.2. — La disposizione impugnata, innanzitutto, viola gli artt. 117, secondo comma, lett. g), e quarto comma, Cost., poiché disciplina enti diversi da quelli statali, sui quali lo Stato ha competenza esclusiva in base all'art. 117, secondo comma, lett. g), Cost.

L'art. 9, comma 29, nella parte di cui si rivolge alle società controllate da enti territoriali diversi dallo Stato, dunque, eccede la competenza dello Stato, ed invade, invece, la competenza regionale residuale sancita dall'art. 117, quarto comma, Cost. Che in relazione alla materia delle «società partecipate da Regioni ed enti locali» le Regioni dispongano di potestà legislativa proprio in base a tale disposizione costituzionale, del resto, è già stato affermato esplicitamente da questa Corte nella sent. n. 326 del 2008 (par. 8.4 del Considerato in diritto).

10.3 — Ad ogni modo, anche ove non si condividesse gli argomenti fin qui proposti a sostegno della incostituzionalità della normativa impugnata, essa sarebbe comunque da ritenere costituzionalmente illegittima per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost. L'art. 9, comma 29, del d.l. n. 78 del 2010, infatti, impone vincoli puntuali di spesa ad enti differenti rispetto a quelli sui quali lo Stato dispone della competenza legislativa. Così facendo, la legge statale esorbita — per le ragioni in più di una occasione esposte nel presente ricorso (*cf.*, per tutti, il par. 4.4) — dai limiti che ad essa sono posti dall'art. 117, terzo comma, Cost., a tutela dell'autonomia finanziaria regionale garantita dall'art. 119 Cost.

11. — Illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 31, nella parte in cui si applica anche alle Regioni, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, della Costituzione.

11.1. — L'art. 9, comma 31 dispone quanto segue: «Al fine di agevolare il processo di riduzione degli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, fermo il rispetto delle condizioni e delle procedure previste dai commi da 7 a 10 dell'articolo 72 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, i trattenimenti in servizio previsti dalle predette disposizioni possono essere disposti esclusivamente nell'ambito delle facoltà assunzionali consentite dalla legislazione vigente in base alle cessazioni del personale e con il rispetto delle relative procedure autorizzatorie; le risorse destinabili a nuove assunzioni in base alle predette cessazioni sono ridotte in misura pari all'importo del trattamento retributivo derivante dai trattenimenti in servizio. Sono fatti salvi i trattenimenti in servizio aventi decorrenza anteriore al 1° gennaio 2011, disposti prima dell'entrata in vigore del presente decreto. I trattenimenti in servizio aventi decorrenza successiva al 1° gennaio 2011, disposti prima dell'entrata in vigore del presente decreto, sono privi di effetti».

La disposizione in questione, dunque, prevede che i trattenimenti in servizio del personale delle pubbliche amministrazioni possono avvenire esclusivamente entro i limiti delle facoltà assunzionali consentite in base alle cessazioni del personale, con conseguente proporzionale riduzione delle risorse destinabili alle nuove assunzioni per un importo pari al trattamento retributivo destinato ai dipendenti trattenuti in servizio. Tale previsione, nella parte in cui si applica anche alle Regioni, è incostituzionale per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost.

11.2. — La norma impugnata viola, innanzitutto, l'art. 117, quarto comma, Cost. Essa, infatti, regolando la possibilità di effettuare il trattenimento in servizio del personale delle pubbliche amministrazioni, nella misura in cui include nel proprio ambito di applicazione anche le amministrazioni regionali e locali, invade la competenza legislativa residuale regionale nella materia della «organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali», la quale, in base alla giurisprudenza di questa Corte, deve essere annoverata tra le materie di competenze regionale residuale (*cf.* la già citata sent. n. 328 del 2008, punto 8.4 del Considerato in diritto).

Che si tratti di una normativa destinata ad intervenire in tale materia, peraltro, è «confessato» anche dall'*incipit* della disposizione qui considerata, la quale risulta espressamente dettata «al fine di agevolare il processo di riduzione degli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni». È dunque la stessa norma impugnata che, manifestando in modo esplicito la sua *ratio*, si iscrive chiaramente nell'ambito della materia della «organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali», ovviamente nella parte in cui si rivolge anche a questi enti.

11.3. — Quand'anche si ritenesse di non aderire alle considerazioni appena esposte, si dovrebbe concludere comunque nel senso della illegittimità costituzionale della norma qui censurata, in quanto essa contrasta con gli artt. 117, terzo comma, e 119, Cost.

Ove infatti non si ritenesse di inquadrare l'art. 9, comma 31, nell'ambito della materia della «organizzazione amministrativa», non si potrebbe che considerarlo alla luce del fine della riduzione della spesa pubblica e valutarlo alla luce della competenza dello Stato a porre i «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica» e delle norme della Costituzione che regolano l'autonomia finanziaria regionale.



Sul punto ci si può riferire ancora una volta agli argomenti ed ai precedenti di questa Corte evocati più sopra (cfr. il par. 4.4): quello disposto dalla norma in esame è un limite puntuale concernente una specifica voce di spesa, ossia quella dei trattenimenti in servizio. Per questa ragione non può essere qualificato «principio fondamentale della materia».

A sostegno di quanto appena evidenziato deve essere considerata, inoltre, una decisione particolarmente rilevante in questa sede. Si tratta della sent. n. 390 del 2004, la quale ha escluso che potesse essere considerato «principio fondamentale» della materia del «coordinamento della finanza pubblica» quella norma che prevedeva che alla copertura delle vacanze nell'anno 2002 non si potesse procedere se non nei limiti del cinquanta per cento (punto 4 del Considerato in diritto). Dalla perfetta sovrapposibilità, sotto il profilo considerato, di questa previsione con quella qui in discussione — la quale prevede che «le risorse destinabili a nuove assunzioni in base alle predette cessazioni sono ridotte in misura pari all'importo del trattamento retributivo derivante dai trattenimenti in servizio» — non può che discendere la palese fondatezza della censura sollevata nel presente giudizio.

12. — Illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 36, nella parte in cui si applica anche alle Regioni, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. g), terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, della Costituzione.

12.1. — La disposizione censurata prevede quanto segue: «Per gli enti di nuova istituzione non derivanti da processi di accorpamento o fusione di precedenti organismi, limitatamente al quinquennio decorrente dall'istituzione, le nuove assunzioni, previo esperimento delle procedure di mobilità, fatte salve le maggiori facoltà assunzionali eventualmente previste dalla legge istitutiva, possono essere effettuate nel limite del 50% delle entrate correnti ordinarie aventi carattere certo e continuativo e, comunque nel limite complessivo del 60% della dotazione organica. A tal fine gli enti predispongono piani annuali di assunzioni da sottoporre all'approvazione da parte dell'amministrazione vigilante d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica ed il Ministero dell'economia e delle finanze».

La applicabilità di tale disposizione anche agli enti non statali è dubbia, e un elemento in senso negativo potrebbe essere rinvenuto nella previsione dell'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica ed il Ministero dell'economia e delle finanze. Soprattutto l'intervento del primo, infatti, si spiega essenzialmente in riferimento alla amministrazione di livello statale. Ad ogni modo, ove invece si intendesse tale norma come intesa a disciplinare anche gli enti sub-statali, essa sarebbe senza dubbio — limitatamente a tale suo ambito di applicazione — costituzionalmente illegittima.

12.2 — L'art. 9, comma 36, ove inteso nel senso di includere nel suo ambito di applicazione anche gli enti pubblici non statali, è incostituzionale, innanzitutto, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. g), e quarto comma, Cost.

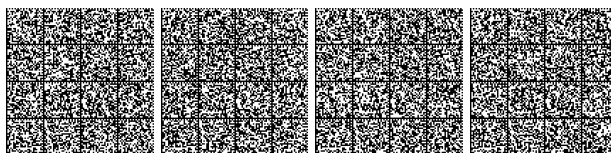
La prima delle due disposizioni costituzionali citate attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in relazione alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa (...) degli enti pubblici nazionali». A questi ultimi è dunque limitata la competenza statale. Nella misura in cui la legge dello Stato disciplina anche l'organizzazione amministrativa di enti pubblici diversi da quelli statali, invade la competenza legislativa residuale che spetta alle Regioni, in virtù dell'art. 117, quarto comma, Cost., nella materia dell'organizzazione amministrativa degli enti pubblici regionali e locali.

12.3. — L'art. 9, comma 36, nella misura in cui limita le nuove assunzioni al «50% delle entrate correnti ordinarie aventi carattere certo e continuativo» e, comunque al 60% della dotazione organica, viola anche gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

Le ragioni del contrasto della normativa impugnata con le disposizioni costituzionali appena menzionate sono analoghe a quelle che si è avuto modo di prospettare a questa Corte nei paragrafi che precedono. Anche in questo caso, infatti, si impone un vincolo di spesa puntuale, che non può essere legittimato dalla competenza statale a porre i «principi fondamentali» nella materia del «coordinamento della finanza pubblica». Ancora una volta, dunque, si configura il mancato rispetto dei limiti imposti alla potestà legislativa dello Stato dall'art. 117, terzo comma, Cost., con conseguente lesione dell'autonomia finanziaria regionale sancita dall'art. 119 Cost.

12.4. — Deve essere inoltre evidenziato che la norma in questione, nella parte in cui prevede che gli enti predispongano «piani annuali di assunzioni da sottoporre all'approvazione da parte dell'amministrazione vigilante d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica ed il Ministero dell'economia e delle finanze» — e sempre che essa si interpreti come rivolta anche a porre un precetto applicabile agli enti sub-statali — si pone in contrasto, altresì, con l'art. 118, primo e secondo comma, Cost.

Il secondo comma è violato perché l'art. 9, comma 36, alloca una funzione amministrativa — nella specie, quella che si estrinseca nella approvazione dei piani di assunzione, sia pure nella forma dell'intesa — in capo al Dipartimento della funzione pubblica ed al Ministro dell'economia e delle finanze, nell'ambito di una materia diversa da quelle contemplate dall'art. 117, secondo comma, Cost.: nella parte in cui tale normativa è rivolta anche agli enti pubblici non statali, essa è infatti ascrivibile al quarto comma dell'art. 117 Cost. Viceversa, l'art. 118, secondo comma, Cost., prevede che ad allocare le funzioni amministrative sia il legislatore competente in base al precedente art. 117.



Il primo comma dell'art. 118, invece, risulta violato perché — a prescindere dalla questione concernente la titolarità della competenza legislativa ad allocare la funzione — la norma oggetto del presente giudizio ha attribuito quest'ultima ad organi dello Stato-apparato senza che ciò sia giustificato in alcun modo dal principio di sussidiarietà, ed in particolare dalla inadeguatezza del livello regionale di governo. Infatti, posto che il fine della normativa in questione è quello di concorrere al contenimento della spesa pubblica, la Costituzione affida allo Stato l'importante strumento, da utilizzare in vista del raggiungimento di questo obiettivo, del coordinamento della finanza pubblica. Nell'esplicazione di tale attività, lo Stato potrà individuare i criteri necessari a raggiungere il fine indicato. Il controllo del rispetto di tali criteri da parte degli enti pubblici non statali, però, può efficacemente essere svolto dagli organi inseriti nel circuito regionale — o addirittura locale — dell'indirizzo politico. Non esiste, in altre parole, alcuna ragione costituzionalmente rilevante perché tale compito di controllo sia affidato a strutture dello Stato-apparato.

13. — Illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 9, nella parte in cui si applica anche alle Regioni, per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, dell'art. 118, primo comma, e dell'art. 119 della Costituzione.

13.1 — La disposizione censurata, sostituendo il comma 7 dell'art. 76 del d.l. n. 112 del 2008, così come convertito in legge dalla legge n. 133 del 2008, dispone un primo divieto riferito agli «enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale», aggiungendo poi un ulteriore divieto assoluto e generalizzato — applicabile a tutte le Regioni che pure si trovino nella condizione di aver rispettato il limite percentuale complessivo di cui sopra nel rapporto tra spesa per il personale e spesa corrente — mediante la seguente formula: «I restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente».

Entrambe le previsioni, nella parte in cui si applicano alle Regioni, sono costituzionalmente illegittime e lesive dell'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria della ricorrente.

13.2. — Per comprendere il senso e la portata della prima disposizione e, dunque, dei vizi di legittimità che la Regione Puglia sottopone al giudizio di questa Corte, occorre fare riferimento al testo originario dell'art. 76 del d.l. n. 112 del 2008, così come convertito in legge dalla legge n. 133 del 2008.

In quella versione, limitatamente a quanto riferibile alle Regioni, l'art. 76 contemplava:

il comma 5, ai sensi del quale «ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, con particolare riferimento alle dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali»;

il comma 6, ai sensi del quale «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, previo accordo tra Governo, regioni e autonomie locali da concludersi in sede di conferenza unificata, sono definiti parametri e criteri di virtuosità, con correlati obiettivi differenziati di risparmio, tenuto conto delle dimensioni demografiche degli enti, delle percentuali di incidenza delle spese di personale attualmente esistenti rispetto alla spesa corrente e dell'andamento di tale tipologia di spesa nel quinquennio precedente»;

il comma 7, ai sensi del quale «fino all'emanazione del decreto di cui al comma 6 è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale».

Tali norme, come si vede, si rivelavano pienamente rispettose delle sfere di autonomia regionale e conformi ai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in questa sede più volte richiamati (cfr. il par. 4.4): in particolare, si osservi, l'unica previsione che conteneva l'imposizione diretta di un vincolo puntuale all'autonomia di spesa — per l'appunto il comma 7, oggi sostituito dalla norma qui censurata — si caratterizzava esplicitamente per il suo carattere transitorio «fino all'emanazione del decreto di cui al comma 6» che avrebbe dovuto recepire l'accordo con le Regioni in sede di Conferenza unificata.

La disciplina assume tutt'altra portata nel testo attuale del menzionato art. 76, frutto delle modifiche introdotte con il d.l. n. 78 del 2010 oggetto del presente giudizio.

Il comma 5, infatti, è stato abrogato e dal comma 7 è stato rimosso l'*incipit* che conferiva alla norma quella «transitorietà» collegata all'emanazione del d.P.C.M. di recepimento dell'accordo tra Stato, Regioni ed enti locali; transitorietà, si badi bene, da considerare quale requisito indispensabile per la legittimità costituzionale della misura ed affermata per la prima volta da questa Corte, nella sent. n. 169 del 2007, proprio in occasione dello scrutinio di una norma legislativa sostanzialmente analoga a quella oggi in discussione.



In quella decisione, come si è già ricordato, la Corte ha chiarito che «perché norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possano qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, è necessario che esse soddisfino i seguenti requisiti: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi».

Con questa premessa — in relazione all'art. 1, comma 198, della legge n. 266 del 2005, il quale imponeva alle Regioni di contenere la spesa per il personale entro il corrispondente ammontare dell'anno 2004, diminuito dell'1% per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 — è stato ritenuto che la disposizione allora impugnata rispondeva a tutti i prescritti requisiti. In particolare, la Corte ha rilevato (*cf.* par. 8 del Considerato in diritto) che «con il comma 198, il legislatore ha (...) perseguito l'obiettivo di contenere entro limiti prefissati una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico, costituita dalla spesa complessiva per il personale (sentenza n. 4 del 2004). Tale obiettivo, pur non riguardando la generalità della spesa corrente, ha tuttavia rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno, e concerne non una minuta voce di spesa, bensì un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, nel quale confluisce il complesso degli oneri relativi al personale, ivi compresi, ai sensi dell'ultima parte del comma 198, quelli per il personale "a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzione". Il carattere della transitorietà del contenimento complessivo, richiesto dalla citata giurisprudenza di questa Corte, risulta poi dal fatto che detto contenimento è destinato ad operare per un periodo determinato (triennio 2006-2008), periodo successivamente ridotto al solo anno 2006, in forza dell'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006. La norma censurata risponde anche al secondo requisito, in quanto non prescrive ai suoi destinatari alcuna modalità per il conseguimento dell'obiettivo di contenimento della spesa per il personale, ma lascia libere le Regioni di individuare le misure a tal fine necessarie. Essa ha, pertanto, un contenuto diverso da quello delle disposizioni di precedenti leggi finanziarie dichiarate illegittime da questa Corte con le sentenze richiamate dalle ricorrenti a sostegno delle loro censure. A differenza del comma 198, dette disposizioni stabilivano, infatti, limiti puntuali a specifiche voci di spesa quali quelle per viaggi aerei (sentenza n. 449 del 2005), per assunzioni a tempo indeterminato (sentenze n. 88 del 2006 e n. 390 del 2004), per studi e incarichi di consulenza, missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni, acquisti di beni e servizi (sentenza n. 417 del 2005)».

13.3. — Se dunque, come si evince anche dal confronto con il testo previgente del comma 7 dell'art. 76 del d.l. n. 112 del 2008, il divieto imposto dalla prima proposizione dell'art. 14, comma 9, qui censurato si configura come misura destinata ad applicarsi direttamente alle Regioni e ad operare come limite «stabile» e non meramente «transitorio», l'applicazione della giurisprudenza appena richiamata non può che condurre a dichiararne l'illegittimità costituzionale per il palese contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

Si consideri, peraltro, che la disposizione ha ad oggetto la spesa per il personale della Regione e il potere di quest'ultima di procedere alle relative assunzioni, dunque illegittimamente comprime sia la potestà legislativa regionale in materia di «organizzazione amministrativa e ordinamento del personale» fondata sull'art. 117, quarto comma, Cost. — ripetutamente riconosciuta da questa Corte (a partire dalla sent. n. 274 del 2003) — sia l'autonomia amministrativa nell'esercizio delle funzioni che alla Regione spettano in virtù dell'art. 118, primo comma, Cost.

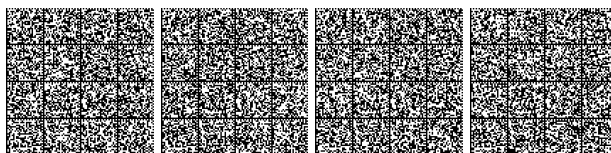
13.4. — Gli argomenti fin qui esposti mostrano, in termini — se possibile — ancor più evidenti, l'illegittimità costituzionale anche della seconda previsione contenuta nell'impugnato art. 14, comma 9, ovviamente sempre per la parte in cui esso si applica alle Regioni.

In questo caso, come si è detto, il limite quantitativo puntuale imposto «stabilmente» alla spesa per le assunzioni di personale («20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente») si applica, in termini assoluti e generalizzati, a tutti gli enti, anche nelle ipotesi in cui questi ultimi risultassero già di fatto adeguati al limite più generale stabilito dalla prima previsione.

La norma, dunque, si pone in aperto contrasto con i parametri costituzionali invocati, ossia con gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., con l'art. 117, quarto comma, Cost., il quale attribuisce alla Regione la potestà legislativa in materia di «organizzazione amministrativa e ordinamento del personale», nonché con l'autonomia amministrativa regionale che trova fondamento nell'art. 118, primo comma, Cost.

14. — Illegittimità costituzionale dell'art. 14, commi 19, 20 e 21, per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, dell'art. 118, primo comma, dell'art. 119, nonché degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

14.1. — L'art. 14, ai commi 19, 20 e 21, contiene alcune disposizioni volte a regolare il c.d. «Patto di stabilità interno», prevedendo sanzioni per gli enti che non dovessero rispettarlo.



Il comma 19 prevede quanto segue: «Fermo restando le previsioni di cui all'articolo 77-ter, commi 15 e 16, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, alle regioni che abbiano certificato il mancato rispetto del patto di stabilità interno relativamente all'esercizio finanziario 2009, si applicano le disposizioni di cui ai commi dal 20 al 24 del presente articolo.

Il comma 20, a sua volta, prevede che «gli atti adottati dalla Giunta regionale o dal Consiglio regionale durante i dieci mesi antecedenti alla data di svolgimento delle elezioni regionali, con i quali è stata assunta la decisione di violare il patto di stabilità interno, (siano) annullati senza indugio dallo stesso organo».

Il comma 21, invece, così dispone: «I conferimenti di incarichi dirigenziali a personale esterno all'amministrazione regionale ed i contratti di lavoro a tempo determinato, di consulenza, di collaborazione coordinata e continuativa ed assimilati, nonché i contratti di cui all'articolo 76, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, deliberati, stipulati o prorogati dalla regione nonché da enti, agenzie, aziende, società e consorzi, anche interregionali, comunque dipendenti o partecipati in forma maggioritaria dalla stessa, a seguito degli atti indicati al comma 20, sono revocati di diritto. Il titolare dell'incarico o del contratto non ha diritto ad alcun indennizzo in relazione alle prestazioni non ancora effettuate alla data di entrata in vigore del presente decreto».

Come si vede, si tratta di sanzioni molto diverse da quelle a carattere finanziario che hanno caratterizzato, nell'evoluzione legislativa dell'ultimo decennio, il Patto di stabilità nelle sue differenti «versioni».

Queste previsioni sono costituzionalmente illegittime e violano l'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria della ricorrente per molteplici ragioni.

14.2. — L'illustrazione delle specifiche violazioni di norme costituzionali che si concretizzano per effetto della entrata in vigore dell'art. 14, commi 19, 20 e 21, deve essere preceduta da alcune considerazioni più generali concernenti l'inserimento del Patto di stabilità nel contesto del riparto delle competenze legislative stabilito dalla Costituzione, ed in particolare dal suo art. 117.

È noto che il titolo di competenza che maggiormente rileva al riguardo è quello — sul quale ci si è già soffermati in svariate occasioni, nel corso del presente atto — del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Nelle pagine che precedono si è avuto modo di richiamare la giurisprudenza costituzionale concernente il tipo di vincoli che, in base a tale titolo di legittimazione, lo Stato è abilitato ad imporre alle Regioni. Merita ora un cenno la questione dei limiti di carattere materiale che quest'ultimo incontra nello svolgere la propria attività di coordinamento della finanza pubblica.

La Regione Puglia non intende certo negare che le prescrizioni poste dallo Stato nell'esercizio della propria competenza di coordinamento della finanza pubblica possano essere assistite da sanzioni che intervengano in caso di loro violazione. Il Patto di stabilità, quindi, può certamente essere corredato di norme che dispongano il prodursi di effetti negativi a carico di quegli enti territoriali che non lo rispettino.

Ciò che però deve essere messo in luce, è che anche tali norme a carattere sanzionatorio devono rispettare il limite delle materie contenuto nell'art. 117 Cost. In particolare, esse si devono mantenere nell'ambito delle competenze esclusive di cui al secondo comma della disposizione appena menzionata, ovvero di quello dei principi fondamentali delle materie elencate al successivo terzo comma.

In sintesi, lo Stato può certamente prevedere norme sanzionatorie di carattere finanziario o tributario, come del resto è accaduto in passato proprio in relazione al Patto di stabilità. Oppure può porre norme sanzionatorie che investano settori materiali diversi da quelli del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». In tali circostanze, però, dovrà dettare norme che si mantengano entro i limiti delle materie di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost., ovvero entro quelli dei principi fondamentali delle materie di cui al successivo terzo comma.

Pertanto, pur restando indiscussa la potestà sanzionatoria dello Stato in caso di violazione delle prescrizioni dal medesimo dettate nell'esercizio della propria competenza di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, tale potestà non può certo essere configurata alla stregua di un vero e proprio grimaldello capace di consentire alla legge statale, al di fuori dei limiti delle proprie competenze, di aprirsi le porte in ambiti materiali che la Costituzione assegna alla legislazione regionale. La competenza sanzionatoria, dunque, non può essere una clausola *bonne à toute faire*, per il cui tramite svincolarsi del limite delle materie.

14.3. — Le disposizioni impugnate violano gli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost. proprio perché prevedono sanzioni configurate in modo tale da invadere la potestà legislativa assegnata alle Regioni dalle disposizioni costituzionali appena menzionate.

14.3.1. — Il comma 20, come evidenziato più sopra, dispone un vero e proprio obbligo di annullamento — da parte dell'organo regionale competente — di tutti gli atti con cui si sia deliberata la violazione del patto di stabilità



e che risultino emanati nei dieci mesi anteriori alle elezioni regionali. Questa disposizione, nella parte in cui impone di intervenire anche in relazione ad atti ricadenti negli ambiti materiali diversi da quelli elencati nel secondo comma dell'art. 117, invade la competenza legislativa assegnata alle Regioni dall'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

Può peraltro essere opportuno sgombrare il campo da un possibile equivoco. Deve infatti essere escluso che la norma qui contestata sia rispettosa dell'autonomia regionale perché affida il compito di procedere all'annullamento agli stessi organi regionali. Il comma 20, infatti, pone un obbligo giuridico di annullamento sospensivamente condizionato alla certificazione del mancato rispetto del Patto di stabilità di cui al comma 19. Verificatasi la condizione sospensiva, l'obbligo sorge automaticamente, fa parte dell'ordinamento giuridico, e può essere portato ad esecuzione con gli strumenti previsti da quest'ultimo. È possibile immaginare, ad esempio, l'utilizzazione della sostituzione straordinaria da parte dello stesso Governo ex art. 120, secondo comma, Cost., ovvero l'uso degli ordinari strumenti del processo giurisdizionale ordinario o amministrativo.

Non ha dunque pregio l'eventuale argomento che vorrebbe la norma impugnata mancante di lesività dell'autonomia regionale in quanto limitata alla imposizione di un obbligo di annullamento a carico degli stessi organi Regionali.

14.3.2. — Il comma 21 dell'art. 14 è incostituzionale per contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost., per ragioni analoghe a quelle appena esposte.

Anche in questo caso, infatti, la sanzione prevista dalla legge statale per il caso della violazione del Patto di stabilità consta di una normativa che si spinge ben oltre i limiti imposti dall'art. 117, secondo e terzo comma, alla competenza normativa dello Stato. Essa, infatti — nel disporre la revoca «di diritto» dei «conferimenti di incarichi dirigenziali a personale esterno all'amministrazione regionale ed i contratti di lavoro a tempo determinato, di consulenza, di collaborazione coordinata e continuativa ed assimilati, nonché i contratti di cui all'articolo 76, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, deliberati, stipulati o prorogati dalla regione nonché da enti, agenzie, aziende, società e consorzi, anche interregionali, comunque dipendenti o partecipati in forma maggioritaria dalla stessa a seguito degli atti indicati al comma 20», invade evidentemente la competenza legislativa regionale in materia di «organizzazione amministrativa della Regione e degli enti pubblici regionali», rientrando, secondo la giurisprudenza costituzionale, nell'ambito di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (cfr. la sent. n. 326 del 2008).

14.4. — Ove si ritenesse di non condividere le argomentazioni fin qui proposte, i commi 19, 20 e 21 andrebbero comunque considerati incostituzionali per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119, Cost.

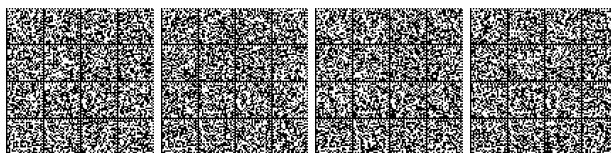
In questa sede rilevano gli insegnamenti di questa Corte che già in più di una occasione sono stato evocati nell'ambito del presente atto. In particolare, ci si riferisce a quelle ormai numerose decisioni nelle quali è stato inequivocabilmente stabilito che, nell'ambito della competenza a porre i principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica», lo Stato non può spingersi sino al punto di imporre norme minute e dettagliate inerenti le singole voci di spesa. Così, invece, accade evidentemente con le norme censurate, in particolare per il caso della revoca *ex lege* degli incarichi disposta dal comma 21.

Ancora, proprio in quest'ultimo caso, l'autonomia finanziaria regionale è violata da un ulteriore punto di vista. Ciò in quanto la disposizione, pur avendo carattere sanzionatorio nei confronti di quelle Regioni che abbiano deliberatamente scelto di violare il patto di stabilità, interviene *ex post* (vale a dire, con una misura sanzionatoria non esistente nell'ordinamento al momento dell'adozione degli atti di spesa in questione), incidendo direttamente sul potere delle Regioni di disporre delle proprie risorse e di dotarsi della organizzazione più idonea al perseguimento dei propri fini.

14.5. — In via ulteriormente subordinata, deve essere evidenziato che i commi 19, 20 e 21 qui in discussione sono costituzionalmente illegittimi anche per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., in relazione alle competenze regionali garantite dagli artt. 117, 118 e 119 Cost. Ciò per le seguenti ragioni.

Le norme che qui si impugnano, come si è visto, individuano nei dieci mesi precedenti la data delle elezioni regionali l'arco temporale in relazione ai quali dispiegare la propria efficacia.

Ebbene, la definizione dell'intervallo di tempo riferito ai 10 mesi precedenti la data delle elezioni costituisce un parametro del tutto arbitrario e irragionevole, in quanto il presupposto dell'applicazione delle misure previste dai commi 20 e 21 dell'art. 14 (per quel che qui rileva) è la violazione del patto di stabilità interno relativamente all'esercizio finanziario 2009. Tale irragionevolezza si riflette negli effetti di irragionevole disparità di trattamento tra Regioni, poiché eventuali atti adottati in violazione del patto di stabilità prima dei 10 mesi precedenti la data delle elezioni non sono soggetti alla sanzione dell'annullamento. Sicché, due Regioni che adottano atti di spesa in violazione del patto di stabilità, l'una prima dei 10 mesi antecedenti la data delle elezioni e l'altra durante tale intervallo temporale, pur trovandosi nella medesima condizione, sono soggette ad un regime differente, poiché solo la seconda subisce l'illegittima ingerenza dello Stato in materie riservate alla sua competenza, con conseguente lesione dei principi di autonomia finanziaria e organizzativa ex artt. 117, comma terzo e quarto, e 119 Cost. E ciò vale anche con riferimento all'ulteriore misura sanzionatoria della revoca dei contratti di lavoro stipulati sulla base dei predetti atti di spesa disposta dal comma 21.



Dalla segnalata irragionevole disparità di trattamento discende poi, come conseguenza diretta, la violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione.

La Regione Puglia è ben consapevole della ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte che esclude che le Regioni possano impugnare una legge o un atto con forza di legge dello Stato invocando, quali parametri, norme differenti da quelle che regolano il riparto di competenze. La questione appena prospettata, tuttavia, rientra senza dubbio nell'ambito di quei casi che rappresentano — anch'essi per costante giurisprudenza — una eccezione a tale principio. La violazione delle norme costituzionali sostanziali appena argomentata, infatti, ridonda evidentemente nella compressione dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita, poiché determina l'illegittima ingerenza dello Stato nella gestione delle risorse delle Regioni, mediante l'imposizione di un obbligo di annullamento di atti adottati da giunta e/o consiglio regionale nell'esercizio dei poteri ad essi riconosciuti in ragione dell'autonomia finanziaria, organizzativa, legislativa (nelle materie di competenza) e regolamentare costituzionalmente attribuita.

14.6. — Le norme impugnate, infine, sono costituzionalmente illegittime anche per la loro irragionevolezza intrinseca e, dunque, per violazione dell'art. 3 Cost., sempre in relazione alle competenze regionali garantite dagli artt. 117, 118 e 119 Cost.

Il Patto di stabilità interno prevede un complesso assai variegato di obblighi a carico delle Regioni, di talché l'eventuale mancato rispetto di esso — che costituisce il presupposto di fatto per l'applicabilità delle norme qui censurate — può discendere, in concreto, da plurime ragioni riferite, di volta in volta, ad un'amplessissima varietà di voci di spesa distinte in spesa corrente e spesa in conto capitale, alle quali si debbono detrarre alcune tipologie di spese da calcolare in base a quanto previsto nel Patto medesimo.

Ne consegue che la sanzione per il mancato rispetto del Patto che il legislatore statale pretenda di applicare, in via assoluta e generalizzata, alle Regioni che risultino inadempienti nei saldi complessivi non potrà mai consistere nell'imposizione di un limite puntuale e inderogabile ad una singola voce di spesa senza che sia accertato in concreto il collegamento diretto tra tale voce di spesa e la violazione del Patto; e ciò, non soltanto per il già denunciato contrasto di una simile previsione con la potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, ma anche perché la misura risulterebbe intrinsecamente irragionevole, in quanto del tutto scollegata dalla sua finalità di garantire il rispetto degli obblighi del Patto nell'esercizio finanziario successivo.

Le norme impugnate dispongono misure sanzionatorie puntuali e specificamente riferite a singoli atti e voci di spesa, senza assumere a loro presupposto alcun collegamento in concreto tra le suddette sanzioni e l'accertato mancato rispetto del Patto di stabilità da parte della Regione inadempiente. Pertanto, esse risultano incostituzionali anche sotto il profilo della loro intrinseca irragionevolezza, la quale si traduce in illegittima compressione dell'autonomia regionale.

15. — Illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 27, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. p), dell'art. 117, terzo e quarto comma, nonché dell'art. 118, secondo comma, della Costituzione.

15.1. — L'art. 14, comma 27, dispone quanto segue: «Ai fini dei commi da 25 a 31 e fino alla data di entrata in vigore della legge con cui sono individuate le funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, sono considerate funzioni fondamentali dei comuni le funzioni di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42».

L'effetto normativo è chiaro. Sia pure ai limitati fini dell'applicazione dei commi da 25 a 31 del medesimo art. 14 e fino all'entrata in vigore dell'apposita legge attuativa dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., il legislatore statale riconosce direttamente la qualifica di «funzioni fondamentali dei comuni» alle funzioni amministrative indicate nell'art. 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009, il quale contempla il seguente elenco: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge; b) funzioni di polizia locale; c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; f) funzioni del settore sociale.

In tal modo, come si ricava agevolmente dalla semplice lettura dell'elenco appena citato, la norma censurata estende la qualifica di «funzioni fondamentali dei comuni» — con conseguente attribuzione allo Stato della relativa competenza legislativa esclusiva — anche a funzioni «amministrativo-gestionali», o comunque, più in generale, a funzioni volte alla cura concreta di interessi.

Così facendo, però, la norma in questione fuoriesce palesemente dai limiti che caratterizzano la potestà legislativa attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., ledendo gravemente l'autonomia legislativa della Regione riconosciuta dai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost. e richiamata dal comma secondo dell'art. 118 Cost., in riferimento alla disciplina e alla allocazione delle funzioni amministrative dei Comuni.



15.2. — La competenza legislativa statale di cui alla lett. *p*) del secondo comma dell'art. 117 Cost. è una competenza che, nell'attuale sistema costituzionale di ripartizione delle potestà legislative, si presenta, per sua natura, limitata. Da essa non può certo ricavarsi un titolo che abiliti lo Stato a qualificare liberamente — come nel caso di specie — qualunque funzione amministrativa come «funzione fondamentale» dei Comuni o delle Province, potendo per ciò stesso disporre l'integrale disciplina.

La giurisprudenza di questa Corte ha più volte riconosciuto espressamente il carattere «limitato» della potestà legislativa statale di cui alla menzionata lett. *p*) del secondo comma dell'art. 117 (si pensi, ad es., alle sentenze sulle comunità montane già citate in questa sede al par. 5.2.), ma non ha ancora avuto di individuare con chiarezza i limiti entro i quali dovrebbe essere intesa l'espressione «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

Ad avviso della Regione Puglia, le «funzioni fondamentali» cui fa riferimento la disposizione costituzionale devono ritenersi limitate a quelle in cui si esprimono la potestà statutaria, la potestà regolamentare e la potestà amministrativa a carattere «ordinamentale» concernente le funzioni essenziali che attengono alla vita stessa e al governo degli enti locali in questione. In nessun caso vi potrebbero essere ricondotte funzioni «amministrativo-gestionali» in senso proprio, né, tanto meno, quelle individuate *per relationem* dalla norma qui censurata.

15.3. — A sostegno di una simile conclusione militano diversi argomenti.

Innanzitutto, l'argomento «topografico» riferito allo stesso testo dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), per il quale le «funzioni fondamentali» sono accomunate agli «organi di governo» e alla «legislazione elettorale».

In secondo luogo, la considerazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118, primo comma, Cost.

Infatti, se si muove dalla premessa — ampiamente desumibile dalla giurisprudenza di questa Corte — secondo la quale la *ratio* della attribuzione allo Stato di una competenza legislativa è da rintracciare in una esigenza unitaria di livello nazionale, risulterebbe del tutto incomprensibile individuare una tale esigenza unitaria nell'ipotesi in cui tra le funzioni fondamentali menzionate alla lett. *p*) dell'art. 117, secondo comma, Cost., fossero annoverabili anche funzioni amministrative consistenti nella concreta cura di interessi. Ciò perché tali funzioni dovrebbero comunque essere allocate tra gli enti locali in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ex art. 118, primo comma, Cost. E tale vincolo, ovviamente, graverebbe allo stesso modo sulla legge statale e su quella regionale (art. 118, secondo comma, Cost.), guidandole verso le medesime scelte. Come è stato evidenziato in dottrina, «se le funzioni fondamentali sono amministrative, la legge statale non potrebbe allocarle senza tener conto del vincolo costituito dal principio di sussidiarietà: e quindi, non potrebbe assegnare alle Province funzioni amministrative che potrebbero essere adeguatamente svolte dai Comuni (o viceversa). Ma in questo caso non si capisce perché — nelle materie di spettanza regionale — questa valutazione di sussidiarietà/adequatezza debba essere operata dalla legge statale in luogo di quella regionale, tanto più che la sussidiarietà vincolerebbe allo stesso modo tanto il legislatore statale che quello regionale, prescrivendo la medesima soluzione allocativa» (così O. Chessa, *Pluralismo paritario e autonomie locali nel regionalismo italiano*, in www.astrid-online.it, p. 14).

Nel senso indicato depone anche una lettura sistematica delle disposizioni costituzionali.

Tra i principi che debbono guidare l'allocatione delle funzioni amministrative tra i diversi enti della Repubblica, a fianco della sussidiarietà e della adeguatezza, l'art. 118 Cost. contempla anche il principio di differenziazione. Tale principio specifica gli altri due. Il suo contenuto precettivo consiste nello stabilire che la valutazione di adeguatezza/inadeguatezza rispetto allo svolgimento della funzione che sorregge il principio di sussidiarietà deve tener conto delle differenze concrete che sussistono tra enti della medesima categoria. Il principio di differenziazione, dunque, spinge a valutare diversamente enti che, pur appartenendo alla medesima categoria (ad es., due Comuni, o due Province) hanno caratteristiche (ad es. dimensionali) molto differenti. In base a questo principio, dunque, nella allocatione delle funzioni amministrative la legge regionale o statale, competente per materia, dovrebbe compiere una valutazione di adeguatezza-inadeguatezza differente per enti con caratteristiche differenti pur se del medesimo tipo, ad esempio, ritenendo adeguati allo svolgimento della funzione i Comuni con più di *x* abitanti, ed inadeguati i Comuni con *x* o meno di *x* abitanti.

In sintesi, si può ritenere che il principio di differenziazione sia una peculiare declinazione che assume il principio di eguaglianza nell'ambito della allocatione delle funzioni amministrative. Il principio di eguaglianza, infatti, impone di trattare in modo uguale situazioni uguali e in modo diverso situazioni diverse. Nel caso in questione, impone di trattare in modo diverso due enti che — pur appartenenti alla medesima categoria — siano caratterizzati da diversità tali che uno sia da considerare adeguato, ed un altro inadeguato, allo svolgimento delle medesime funzioni.

È del tutto evidente che il portato precettivo del principio di differenziazione (e, per il suo tramite, del principio di eguaglianza) risulterebbe del tutto trascurato ove si ritenesse che le funzioni amministrativo-gestionali possano rientrare tra le «funzioni fondamentali» per consentire soluzioni allocative, da parte della legge statale, uniformi per tutto il territorio nazionale. Viceversa, è il principio di sussidiarietà a richiedere la differenziazione.



D'altra parte, non si potrebbe certo ritenere che la soluzione proposta in questa sede sia in grado di pregiudicare quella uniformità minima negli standard di prestazione relativi a quelle funzioni, particolarmente importanti per le collettività locali, che in virtù di tale importanza si volessero far rientrare tra quelle «fondamentali». Lo Stato, infatti sarebbe comunque dotato della competenza ad individuare i «livelli essenziali delle prestazioni», e inoltre avrebbe a disposizione, in ogni caso, lo strumento del potere sostitutivo straordinario ex art. 120, secondo comma, Cost., per garantire l'effettività di questi ultimi.

15.4. — Per queste ragioni, la Regione Puglia ritiene che l'errata riconduzione delle funzioni amministrative di cui all'art. 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009 alla categoria delle «funzioni fondamentali dei comuni», così come previsto dalla norma qui censurata, ne determini la illegittimità costituzionale per violazione dell'autonomia legislativa regionale garantita dai parametri costituzionali indicati.

16. — Illegittimità costituzionale dell'art. 43, per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, nonché dell'art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

16.1. — L'art. 43 prevede la istituzione, «nel Meridione d'Italia» (compresa espressamente la Regione Puglia), di «zone a burocrazia zero», mediante l'emanazione di un «decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno».

Nelle predette zone, una volta istituite, la disposizione in questione stabilisce che le «nuove iniziative produttive» godano di alcuni vantaggi. In particolare, si prevede che «nei riguardi delle predette nuove iniziative i provvedimenti conclusivi dei procedimenti amministrativi di qualsiasi natura ed oggetto avviati su istanza di parte, fatta eccezione per quelli di natura tributaria, sono adottati in via esclusiva da un Commissario di Governo che vi provvede, ove occorrente, previa apposite conferenze di servizi ai sensi della legge n. 241 del 1990; i provvedimenti conclusivi di tali procedimenti si intendono senz'altro positivamente adottati entro 30 giorni dall'avvio del procedimento se un provvedimento espresso non è adottato entro tale termine. Per i procedimenti amministrativi avviati d'ufficio, fatta eccezione per quelli di natura tributaria, le amministrazioni che li promuovono e li istruiscono trasmettono, al Commissario di Governo, i dati e i documenti occorrenti per l'adozione dei relativi provvedimenti conclusivi».

16.2. — La normativa in esame viola, innanzitutto, gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost.

Al riguardo, è necessario evidenziare, in primo luogo, come la disposizione in questione abbia un ambito di applicazione generalizzato, non essendo tale ambito delimitato in relazione a particolari settori materiali. Essa è quindi destinata a trovare applicazione in tutti i procedimenti amministrativi ad istanza di parte concernenti le «nuove iniziative produttive», a prescindere dalla materia nel cui ambito incidono tali procedimenti. Nella misura in cui coinvolge anche procedimenti destinati ad esplicarsi in ambiti materiali di competenza regionale concorrente o residuale, essa viola dunque, rispettivamente, l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

La Regione Puglia non intende affermare che lo Stato non abbia alcuna competenza a dettare norme concernenti i procedimenti amministrativi e destinate ad applicarsi anche nell'ambito degli ordinamenti regionali. Né ignora che talune di queste norme sono già state riconosciute dalla giurisprudenza di questa Corte come dettate legittimamente dallo Stato in base alla competenza che ad esso la Costituzione assegna nell'art. 117, secondo comma, lett. *m*) (*cf.*, in part., la sent. n. 398 del 2006, par. 5.2 del Considerato in diritto). Viceversa, ciò che si intende mettere in evidenza in questa sede è che certamente la disciplina posta dall'art. 43 non può fondarsi sul titolo di legittimazione più sopra accennato.

A tacer d'altro, è sufficiente al riguardo considerare quanto segue.

Stabilendo che i provvedimenti sono adottati da un Commissario di Governo, la disciplina in esame pone una norma di allocazione di funzioni amministrative. Essa rientra dunque, senza possibilità di errore, nell'ambito di applicazione del disposto dell'art. 118, secondo comma, Cost., il quale prevede che ad allocare le funzioni amministrative debba essere il legislatore statale nelle materie di propria competenza, ed il legislatore regionale nelle altre materie. Che nell'ambito delle materie diverse da quelle attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato quest'ultimo non possa procedere ad allocare direttamente le funzioni amministrative risulta chiaramente anche da un'altra linea argomentativa, che merita di essere posta in evidenza.

La giurisprudenza costituzionale ha infatti inequivocabilmente affermato che la competenza dello Stato ad adottare principi fondamentali nell'ambito delle materie di competenza concorrente non si estende alla adozione di norme volte ad allocare funzioni amministrative (così, ad es., la sent. n. 384 del 2005, par. 5 del Considerato in diritto). Da ciò risulta, a maggior ragione, che non è possibile, per lo Stato, procedere alla allocazione di funzioni amministrative nell'ambito delle materie affidate, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., alla competenza residuale delle Regioni.



È noto che — secondo l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale — lo Stato può allocare funzioni amministrative nelle materie di cui ai commi terzo e quarto della Costituzione, avocandole a se stesso, in virtù dell'art. 118, primo comma, Cost., ove ricorrano i presupposti della c.d. «chiamata in sussidiarietà». Ciò, però, può accadere soltanto nel caso in cui il livello regionale sia inadeguato allo svolgimento della specifica funzione amministrativa considerata. Sul punto, è sufficiente richiamare la sent. n. 6 del 2004, la quale evidenzia che «perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni» (par. 7 del Considerato in diritto). Quindi — oltre alla necessità di rispettare le forme collaborative che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore statale deve prevedere nel concreto esercizio della funzione ove faccia ricorso alla «chiamata in sussidiarietà» (cfr., tra le molte, le sentenze nn. 303 del 2003, 6 del 2004, 383 del 2005, 278 del 2010), e che comunque risultano mancanti nel caso di specie — il primo passo per verificare se la allocazione di funzioni amministrative in capo ad uffici statali sia costituzionalmente legittima, alla luce dello schema della «chiamata in sussidiarietà», è quello della valutazione della inadeguatezza del livello regionale a svolgere le specifiche funzioni considerate e dunque della necessità dell'intervento «sussidiario» dello Stato.

È agevole mostrare che tale condizione non ricorre nel caso in questa sede sottoposto alla attenzione della Corte.

Per giudicare della adeguatezza-inadeguatezza di un livello territoriale di governo rispetto alla svolgimento di funzioni amministrative è indispensabile prendere in considerazione singole funzioni. Ciò in quanto tale giudizio, sia che faccia leva sull'ambito valutativo coinvolto (sentt. n. 6 del 2004; 196 del 2004, part. par. 29 del Considerato in diritto; 242 del 2005), sia che faccia leva sui possibili effetti negativi che l'eccessiva vicinanza ad interessi radicati nel territorio possa determinare sulla imparzialità della decisione amministrativa (sent. n. 285 del 2005), sia che faccia leva sulla inidoneità delle burocrazie regionali a gestire ingenti quantità di denaro (sent. n. 160 del 2005), non può che essere compiuto in relazione alle caratteristiche specifiche dei singoli e concreti compiti amministrativi dei quali si discute. È del tutto evidente, in altre parole, che per capire se un determinato livello di governo è adeguato allo svolgimento di funzioni amministrative, deve essere considerata la singola funzione, con le sue proprie caratteristiche, poiché da esse dipenderà la valutazione di adeguatezza-inadeguatezza in concreto dell'ente preso in esame.

Ora, non vi è chi non veda che l'art. 43 qui contestato non possa essere considerato, per ragioni che non si esiterebbe a definire «strutturali», rispettoso del principio di sussidiarietà.

Esso, infatti, opera una attribuzione generalizzata ed astratta ad un organo statale di un insieme indifferenziato di funzioni, individuate in modo del tutto generico, e caratterizzate anche da una notevole eterogeneità l'una rispetto all'altra. La Regione Puglia non intende negare che in relazione a talune delle funzioni coinvolte dalla norma impugnata possano sussistere le condizioni per la sua allocazione, in virtù del principio di sussidiarietà, al livello statale, e dunque per la corrispondente avocazione al medesimo livello anche della funzione legislativa. Quel che è evidente, tuttavia, è la sicura illegittimità costituzionale di una attribuzione allo Stato di funzioni amministrative operata in astratto e in modo del tutto generalizzato.

La violazione del principio di sussidiarietà, in sintesi, è resa del tutto palese dal generale ambito di applicazione della normativa: deve escludersi con certezza che sia conforme a Costituzione una disciplina che preveda la avocazione in sussidiarietà di funzioni amministrative in modo del tutto generalizzato, prescindendo dalle situazioni che caratterizzano ciascuna di esse, e dunque dalla effettiva sussistenza in concreto delle esigenze di esercizio unitario.

Neanche utilizzando lo schema della c.d. «chiamata in sussidiarietà», dunque, è possibile ritenere che lo Stato sia dotato della competenza legislativa a porre norme quali quelle contenute nell'art. 43 qui oggetto di contestazione. Non solo, infatti, difetta la previsione della necessaria collaborazione regionale in occasione del concreto esercizio della funzione, ma soprattutto — ed è questa la notazione dirimente — manca del tutto la possibilità di ritenere sussistenti le condizioni sostanziali in presenza delle quali la giurisprudenza di questa Corte ha ritenuto che si possa procedere a tale avocazione in capo al livello statale.

Per le ragioni fin qui evidenziate — nella misura in cui essa è destinata ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale — la disciplina censurata viola non solo l'art. 117, secondo e terzo comma, Cost., ma anche l'art. 118, secondo comma, Cost., il quale vincola la possibilità di allocare funzioni amministrative alla titolarità della competenza legislativa nella materia in cui esse sono destinate a svolgersi.

16.3. — La normativa oggetto di censura viola, infine, l'art. 118, primo comma, Cost.



Nella denegata ipotesi in cui non si condividessero le argomentazioni sopra esposte e si volesse ritenere esistente un titolo di legittimazione della competenza legislativa statale reperendolo nel comma secondo, o nel comma terzo, dell'art. 117 Cost., l'art. 43 del d.l. n. 78 del 2010 sarebbe comunque costituzionalmente illegittimo perché in contrasto con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza cui l'art. 118, primo comma, Cost., impone di adeguarsi nella allocazione di funzioni amministrative.

Come si è già mostrato in quanto precede, infatti, non è possibile ritenere che siano stati rispettati i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza da una generalizzata ed astratta attribuzione ad organi statali di funzioni amministrative non specificamente identificate.

Il legislatore statale ha dichiaratamente compiuto una valutazione di inadeguatezza di tutti i livelli amministrativi regionali e locali del Meridione d'Italia del tutto presuntiva e aprioristica, palesemente sganciata dalla considerazione delle singole funzioni che concretamente vengono in gioco in relazione alle «nuove iniziative produttive» e, come tale, in radicale contrasto con quanto dispone l'art. 118, primo comma, Cost.

17. — Illegittimità costituzionale dell'art. 43, comma 2, per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, nonché dell'art. 118, primo comma, della Costituzione.

17.1. — In via subordinata rispetto alle censure sollevate nel precedente motivo di ricorso, l'art. 43 è comunque costituzionalmente illegittimo, sia pure solo *in parte qua*, sotto un ulteriore profilo. Come si è visto, l'istituzione delle «zone a burocrazia zero» è affidata, dal comma 2, ad un semplice «decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno».

Anche ove si volessero trascurare i vizi di legittimità costituzionale sopra denunciati, è del tutto evidente che, almeno per la parte in cui il nuovo istituto pretende di rivolgere il proprio ambito di applicazione anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono nelle materie di competenza regionale concorrente e residuale di cui ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost., l'atto di istituzione in concreto di una «zona a burocrazia zero» potrebbe trovare legittimazione solo ed esclusivamente nella «chiamata in sussidiarietà» di tale funzione al livello statale.

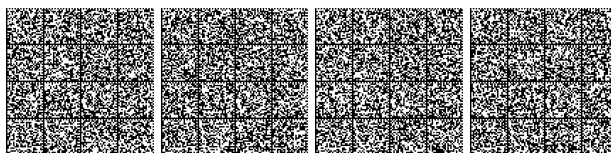
In questa ipotesi, tuttavia, la previsione del semplice decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, senza alcuna forma di coinvolgimento di tipo codecisionale della Regione territorialmente interessata, viola palesemente una delle condizioni imprescindibili imposte dalla già richiamata e ben nota giurisprudenza costituzionale formatasi a partire dalla sentenza n. 303 del 2003.

Per tale ragione, la ricorrente, impugna specificamente il comma 2 dell'art. 43 – per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost. – nella parte in cui, nel disciplinare il procedimento di istituzione delle «zone a burocrazia zero», non prevede l'intesa con la Regione interessata per l'ipotesi in cui risultino coinvolti procedimenti amministrativi che si svolgono nelle materie di competenza regionale concorrente e residuale di cui ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost.

18. — Illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 3, lett. b) , per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, dell'art. 118, primo e secondo comma, nonché dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

18.1. — La disposizione censurata pone una nuova regolamentazione in materia di conferenza di servizi, sostituendo integralmente quanto fino alla sua entrata in vigore era disposto dai commi 3, 3-bis, 3-ter e 3-quater, dell'articolo 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

In particolare, il testo attualmente in vigore delle citate disposizioni della legge n. 241 del 1990 è il seguente: «3. Al di fuori dei casi di cui all'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione, e delle infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, di cui alla parte seconda, titolo terzo, capo quarto del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, nonché dei casi di localizzazione delle opere di interesse statale, ove venga espresso 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, la questione, in attuazione e nel rispetto del principio di leale collaborazione e dell'articolo 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 o le Regioni e le Province autonome interessate, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e 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 statale o 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 o da una Provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, il Consiglio dei Ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate».



18.2. — La normativa oggetto di censura viola, innanzi tutto, l'art. 118, primo comma, Cost.

Al riguardo si consideri quanto segue.

Nella parte in cui prevede che «la questione (...) è rimessa dall'amministrazione procedente alla deliberazione del Consiglio dei Ministri», il quale procede di intesa con l'ente territoriale, o gli enti territoriali interessati, e nella parte in cui prevede che la deliberazione possa comunque essere adottata dal Consiglio dei ministri ove non intervenga tale intesa, l'art. 49, comma 3, lett. b), del d.l. n. 78 del 2010 è indubbiamente una norma di allocazione di funzioni amministrative. In particolare, le funzioni che ricadono nel suo ambito di applicazione sono allocate al livello statale, sia pure con la partecipazione degli enti territoriali interessati.

Come è noto, l'art. 118, primo comma, Cost., impone che il legislatore — statale o regionale, secondo le rispettive competenze (comma secondo) — allochi le funzioni al livello più vicino ai cittadini e, solo in caso di inadeguatezza di quest'ultimo, ai livelli di governo meno vicini, in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Da questa premessa, segue agevolmente una prima conclusione: che la norma che alloca funzioni amministrative ad un livello superiore a quello comunale deve riguardare singole funzioni, o quanto meno gruppi omogenei di funzioni, poiché il giudizio di adeguatezza-inadeguatezza che è sotteso alla scelta allocativa non può che concernere singole funzioni concretamente individuate, o quanto meno gruppi omogenei delle medesime.

Di qui una prima ragione di incostituzionalità della norma impugnata, per violazione dell'art. 118, primo comma, Cost.: l'art. 49, comma 3, lett. b), del d.l. n. 78 del 2010 avoca al livello statale un «fascio» di competenze amministrative senza che ciò sia in alcun modo giustificato dal principio di sussidiarietà previsto dalla disposizione costituzionale da ultimo citata, non sussistendo alla base di tale avocazione quelle esigenze di esercizio unitario che sole, ai sensi di quest'ultima, la possono giustificare.

La violazione di tale principio, peraltro, è resa del tutto palese proprio dal generale ambito di applicazione della normativa: deve però escludersi con certezza che sia conforme a Costituzione una disciplina che preveda — in modo del tutto generalizzato e sulla base di una valutazione del tutto astratta e meramente presuntiva della inadeguatezza dei livelli di governo sub-statali — la avocazione allo Stato delle funzioni amministrative, prescindendo dalle situazioni che caratterizzano specificamente ciascuna di esse, e dunque dalla effettiva e concreta sussistenza delle esigenze di esercizio unitario.

La disposizione in questa sede impugnata viola l'art. 118, primo comma, Cost., per una ulteriore ragione.

La attribuzione della decisione circa il provvedimento da adottare al Consiglio dei ministri, a seguito dell'infruttuoso svolgimento della conferenza di servizi, rappresenta una allocazione della funzione amministrativa coinvolta «di secondo grado», nel senso che interviene in un momento logicamente successivo rispetto a quello della attribuzione alle amministrazioni che si trovano a partecipare alla conferenza dei compiti inerenti la decisione da adottare.

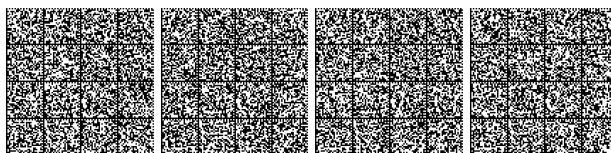
Tale attribuzione è compiuta dalla legge — statale o regionale — in base al principio di sussidiarietà, di talché ove nell'ambito di un determinato procedimento amministrativo un determinato compito (sia esso la adozione finale di un atto o la prestazione di un assenso) venga affidato ad un livello di governo sub-statale, non si può che ritenere che la legge stessa ha considerato, in attuazione dell'art. 118 Cost., quel livello come pienamente adeguato allo svolgimento della funzione. In conseguenza, non potrà che ritenersi impedito dalla Costituzione — ed in particolare dal principio di sussidiarietà — l'affidamento allo Stato della medesima funzione.

Né, del resto, è possibile ritenere che la norma in questa sede impugnata sia costituzionalmente legittima, nonostante quanto appena osservato, proprio in virtù del fatto che istituisce una competenza amministrativa destinata ad operare «in secondo grado», ossia a seguito del fallito esperimento della conferenza di servizi.

L'ipotesi in cui un ente di livello superiore intervenga nel compimento di un atto in vece di un ente di livello inferiore, infatti, è disciplinata dal nostro diritto costituzionale e ben nota alla giurisprudenza di questa Corte. Si tratta infatti dell'esercizio dei poteri sostitutivi.

Ora, è noto che, secondo l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale, nel vigente sistema i poteri sostitutivi nei confronti degli enti territoriali sono di due tipi: il potere sostitutivo ordinario ed il potere sostitutivo straordinario, il primo riconducibile all'art. 118 Cost., ed il secondo disciplinato dall'art. 120, secondo comma, Cost.

La disposizione in questa sede impugnata — «confessando» così, peraltro, di voler istituire proprio un potere sostitutivo — si riferisce esplicitamente alla seconda delle due disposizioni menzionate. Il contrasto dell'art. 49, comma 3, lett. b), con l'art. 120, secondo comma, Cost., sarà illustrato nel paragrafo che segue. In chiusura di questo paragrafo è invece opportuno svolgere qualche considerazione per mostrare che — anche ove si volesse considerare la disposizione qui in discussione istitutiva di un potere sostitutivo ordinario — essa non potrebbe comunque essere ritenuta conforme a Costituzione.



Secondo lo «statuto» del potere sostitutivo elaborato dalla ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte, infatti, l'esercizio del medesimo nei confronti degli enti territoriali che compongono la Repubblica può essere previsto dalla legge soltanto (tra l'altro) ove sia volto a far fronte al mancato compimento, da parte di tali enti, «di atti o di attività "prive di discrezionalità nell'an (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*)" (...), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo» (così la ben nota sent. n. 43 del 2004, seguita da numerose altre pronunce).

È del tutto evidente che questa fondamentale condizione per la previsione e l'esercizio dei poteri sostitutivi ordinari non sia stata rispettata nel caso di specie.

In base alla disposizione impugnata, infatti, la decisione del Consiglio dei ministri è destinata ad intervenire non già per riparare ad una inerzia dell'ente (regionale o locale) titolare della funzione, ma per sostituire alla valutazione (negativa) di quest'ultimo, la quale ha trovato forma nell'atto di diniego espresso nella sede della conferenza di servizi, una diversa valutazione operata dallo Stato. In sintesi, questa normativa realizza proprio ciò che la giurisprudenza di questa Corte concernente il potere sostitutivo ha sempre scongiurato: ossia che la valutazione politico-amministrativa dell'ente territoriale di livello più comprensivo si sostituisca alla diversa valutazione politico-amministrativa di altro ente territoriale, titolare della relativa funzione in base al principio di sussidiarietà.

Per tutte le ragioni qui illustrate, dunque, la disciplina impugnata viola l'art. 118, primo comma, Cost.

18.3. — L'art. 49, comma 3, lett. b), inoltre, viola l'art. 120, secondo comma, Cost.

Come si è già avuto modo di evidenziare, il legislatore statale ha mostrato la consapevolezza di istituire un generale potere sostitutivo dello Stato nei confronti degli altri enti territoriali affermando di porre la disciplina qui contestata «in attuazione» dell'art. 120 Cost. Nel paragrafo precedente si è mostrato come tale potere sostitutivo non può essere ritenuto conforme allo «statuto» del potere sostitutivo ordinario. È agevole mostrare, del resto, come esso non possa che essere considerato difforme anche da quanto prescrive il secondo comma della disposizione costituzionale da ultimo citata, la quale istituisce e disciplina il c.d. «potere sostitutivo straordinario».

La norma in esame, innanzi tutto, viola l'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto prevede la possibilità, per il Governo, di sostituirsi alle Regioni ed agli enti locali anche nella totale assenza dei requisiti sostanziali ivi previsti per la legittima utilizzazione del potere sostitutivo.

Come è noto, infatti, il parametro in questa sede considerato consente la surrogazione dello Stato — ed in particolare del Governo — nei confronti degli altri enti territoriali che compongono la Repubblica soltanto ove ciò sia necessario al fine di far fronte al «mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria», o a situazioni di «pericolo grave per l'incolumità o la sicurezza pubblica», ovvero «quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali» (art. 120, secondo comma, Cost.).

Ora, la Regione Puglia non intende negare che talvolta, dal mancato compimento dell'atto alla cui adozione è volta la conferenza di servizi possa derivare una lesione ai fondamentali interessi per la salvaguardia dei quali è istituito lo speciale potere di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. Ciò che è certamente incostituzionale, da questo punto di vista, è invece la generale ed astratta previsione della sostituzione. In altre parole, nel consentire al Governo di sostituirsi agli altri enti territoriali sol che uno di essi non presti il proprio assenso nell'ambito di una conferenza di servizi, la legge impugnata viola evidentemente l'art. 120, secondo comma, Cost., il quale invece prevede che nel caso concreto debba sussistere il rischio della lesione di uno degli interessi dal medesimo tutelati per poter procedere alla surrogazione; rischio che, ovviamente, non può essere meramente «presunto» in astratto — tanto meno con una sorta di presunzione *iuris et de iure* come quella prefigurata dalla disciplina impugnata — ma deve risultare accertato e motivato in relazione al caso concreto.

L'art. 120, secondo comma, Cost., è inoltre violato dalla normativa in esame in quanto essa autorizza l'esercizio di un potere sostitutivo statale nei confronti di uno degli altri enti che costituiscono la Repubblica non già in presenza di una inerzia alla quale far fronte, ma in presenza di un comportamento amministrativo commissivo, estrinsecantesi nel diniego di consenso in sede di conferenza. Ciò — a tacer d'altro — contrasta con la costante e cospicua giurisprudenza costituzionale in materia di poteri sostitutivi più sopra evocata.

Da questa giurisprudenza, infatti, è agevolmente desumibile il principio secondo il quale, dinanzi alla cura di interessi realizzata dall'ente costituzionalmente competente, lo Stato non può sovrapporre il proprio indirizzo politico-amministrativo. Può solo fare ricorso agli strumenti giurisdizionali nel caso in cui ritenga illegittimo l'assetto conferito agli interessi dall'atto con cui la competenza è stata esercitata.

18.4. — La disposizione censurata è comunque costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. Ciò per le seguenti ragioni.



L'art. 49, comma 3, lett. *b*), ha un ambito di applicazione generalizzato. Esso è destinato a trovare applicazione in tutti i procedimenti amministrativi in relazione ai quali sussistano le condizioni per la convocazione di una conferenza di servizi, a prescindere dalla materia nel cui ambito incidono tali procedimenti.

Nella misura in cui coinvolge anche procedimenti destinati ad esplicarsi in ambiti materiali di competenza regionale concorrente o residuale, la disciplina impugnata viola dunque, rispettivamente, l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

È certo plausibile ritenere che la competenza statale, in base all'art. 117, secondo comma, Cost., sussista, limitatamente ai casi in cui la normativa in questa sede contestata disciplina la sorte delle situazioni del dissenso che sia intervenuto tra amministrazioni statali ed amministrazioni regionali; in tali circostanze, la procedura della conferenza di servizi viene senz'altro seguita in presenza di funzioni amministrative allocate dalla legge statale ad uffici statali, di talché, al limite, si potrà porre il problema della legittimità costituzionale di tale allocazione ma non del titolo legislativo dello Stato a disciplinare lo strumento della conferenza di servizi.

Diversa è la soluzione che è necessario raggiungere in relazione a quella parte della norma in esame volta a disciplinare i casi in cui si verifica un dissenso tra amministrazione regionale ed amministrazioni locali. È infatti evidente che, mediante una previsione così generalizzata, si incide non solo su quei procedimenti legittimamente disciplinati dalla legge statale, la quale abbia allocato funzioni anche ai suddetti enti territoriali, ma anche — e probabilmente soprattutto — su quei procedimenti ricadenti nell'ambito delle materie di competenza concorrente o nell'ambito delle materie affidate alla potestà legislative regionale residuale e che, per questo, sono disciplinati — o sono destinati ad essere disciplinati — dalla legge regionale.

Ancora differente è la situazione di quella parte della normativa contestata che disciplina il caso del dissenso interveniente tra amministrazioni regionali. Tale normativa, in base a quanto disposto dalla medesima, si applica solo «al di fuori dei casi di cui all'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione», ossia al di fuori dei casi in cui sia intervenuta una intesa tra Regioni ai sensi della citata disposizione costituzionale, in attuazione della quale è possibile istituire «organi comuni» tra le Regioni. Deve tuttavia essere evidenziato che la disciplina in esame presenta vizi di legittimità costituzionale anche considerando la sua recessività rispetto alle intese interregionali di cui all'ottavo comma dell'art. 117, Cost.

In relazione alle materie di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., infatti, la legge statale ha senza dubbio titolo ad intervenire. In relazione alle materie diverse da quelle appena indicate, invece, l'unico titolo della legge statale ad intervenire può essere individuato nella c.d. «chiamata in sussidiarietà». Limitatamente a queste materie, dunque, si deve ritenere che lo Stato abbia correttamente esercitato il proprio potere legislativo solo ove abbia rispettato quello «statuto» della c.d. «chiamata in sussidiarietà» elaborato dalla ben nota giurisprudenza di questa Corte.

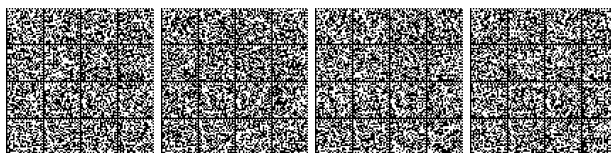
Al riguardo — in riferimento alla normativa qui oggetto di contestazione — è possibile osservare quanto segue.

Dinanzi ad un dissenso tra due (o più) Regioni, evidentemente, il livello regionale di governo non è idoneo ad individuare strumenti di soluzione dello stallo, né più limitati strumenti di accelerazione procedimentale. La Regione ricorrente non intende dunque negare che in una situazione simile sussistano quelle condizioni sostanziali in presenza delle quali appare costituzionalmente legittima la avocazione in sussidiarietà della funzione legislativa. In svariate occasioni, tuttavia, la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di evidenziare che tale avocazione può ritenersi costituzionalmente legittima solo se oltre al requisito sostanziale risulta soddisfatto anche un requisito di natura procedimentale: se, cioè, la disciplina posta in sussidiarietà dallo Stato preveda che la funzione amministrativa in questione sia svolta d'intesa con la Regione interessata.

Il caso che qui ci si trova a porre all'attenzione di questa Corte, da questo punto di vista, mostra tutte le sue peculiarità, poiché è chiaro che nella situazione ipotizzata non sarebbe possibile procedere «d'intesa» con la «Regione interessata», posto che le «Regioni interessate» nella situazione ipotizzata sono (almeno) due, e che esse si trovano senz'altro in disaccordo tra loro.

In base ai principi stabiliti da questa Corte, tuttavia, non può che ritenersi che nel caso di specie la avocazione in sussidiarietà della funzione legislativa sia costituzionalmente legittima solo ove gli strumenti collaborativi previsti siano — se non quelli dell'intesa — quelli maggiormente coinvolgenti che siano compatibili con le peculiarità delle circostanze.

È agevole evidenziare come ciò non accada nel caso qui in discussione. L'art. 49, comma 3, lett. *b*), infatti, si limita a prevedere, al riguardo, che ove il motivato dissenso è sia «espresso da una Regione o da una Provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, il Consiglio dei Ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate». L'ipotesi di collaborazione istituzionale prevista da questa disposizione non è certo quella massima possibile compatibilmente con le circostanze del caso. Basti pensare alla possibilità di affidare la decisione ad un collegio formato da un rappresentante di ciascuna



Regione interessata ed un rappresentante dello Stato. Senza volersi in questa sede sostituire al legislatore, la mera evocazione di una tale ipotesi è però sufficiente a mostrare come la modalità collaborativa prevista dalla legge in questa sede impugnata non sia affatto quella maggiormente partecipativa compatibilmente con le particolarità del caso, e dunque non sia in grado di rendere costituzionalmente legittima la «chiamata in sussidiarietà» effettuata dal legislatore statale.

La disciplina impugnata viola, inoltre, l'art. 118, secondo comma, Cost.

Come già evidenziato, ove stabilisce che la deliberazione possa comunque essere adottata dal Consiglio dei ministri, l'art. 49, comma 3, lett. b), pone una norma di allocazione di funzioni amministrative. Per questa ragione — nella misura in cui essa è destinata ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale — il disposto del citato art. 49, comma 3, lett. b), viola anche l'art. 118, secondo comma, Cost., il quale vincola la possibilità di allocare funzioni amministrative alla titolarità della competenza legislativa nella materia in cui esse sono destinate a svolgersi.

La norma impugnata contrasta con tale previsione, poiché dispone la sopra ricordata allocazione di funzioni amministrative in modo generalizzato ed indifferenziato, prescindendo dalla materia in cui tali funzioni sono destinate a svolgersi. L'art. 49, comma 3, lett. b), dunque, è costituzionalmente illegittimo per contrasto con l'art. 118, secondo comma, Cost., nella parte in cui pretende di disciplinare anche quei procedimenti amministrativi che ricadono in ambiti materiali affidati alla competenza concorrente di Stato e Regioni, ovvero alla competenza residuale di queste ultime.

Per i motivi e nei limiti sopra illustrati, è dunque necessario ritenere che la normativa posta dall'art. 49, comma 3, lett. b), del d.l. n. 78 del 2010, violi gli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, Cost.

19. — Illegittimità costituzionale dell'art. 49, commi 4-bis e 4-ter, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed m), della Costituzione, i quali prevedono che lo Stato abbia competenza legislativa esclusiva nelle materie della «tutela della concorrenza» e della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», nonché per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione.

19.1. — L'art. 49, comma 4-bis, dispone la integrale sostituzione dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990 con il seguente testo: «Art. 19 (Segnalazione certificata di inizio attività - Scia). — 1. 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 atti 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. La segnalazione è corredata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, nonché dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle 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, relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti di cui al primo periodo; tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione. Nei casi in cui la legge prevede l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di cui al presente comma, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti. — 2. L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente. — 3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, 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. È fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-*quinquies* e 21-*nonies*. In caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci, l'amministrazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali di cui al comma 6, nonché di quelle di cui al capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, può sempre e in ogni tempo adottare i provvedimenti di cui al primo periodo. — 4. 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. — 5. Il presente articolo non si applica alle attività economiche a prevalente carattere finanziario, ivi comprese quelle regolate dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e dal testo unico in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58. Ogni controversia relativa all'applicazione del presente articolo è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. 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'articolo 20. — 6. 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».

Il successivo comma 4-ter del medesimo art. 49 prevede l'applicazione della normativa appena indicata anche ai procedimenti amministrativi ricadenti nelle materie di competenza legislativa regionale, disponendo quanto segue: «Il comma 4-bis 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. 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».

19.2. — Tale normativa contrasta, innanzitutto, con l'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.

Questa disposizione costituzionale è violata in quanto — nonostante la «auto qualificazione» ivi prevista — non è in alcun modo possibile ritenere che le norme impugnate in questa sede siano riconducibili alla materia della «tutela della concorrenza». Ciò per più di una ragione.

Un primo motivo che impedisce di poter ricondurre la disciplina qui contestata all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., è individuabile, innanzitutto, nel generalizzato ambito di applicazione della Scia. Questo istituto, infatti, è destinato a disciplinare sia le attività che hanno un rilievo economico-imprenditoriale sia quelle che non lo hanno. È del tutto evidente che, in relazione a questa seconda categoria, la disposizione costituzionale da ultimo citata non legittima in alcun modo lo Stato ad adottare la normativa impugnata. Per queste attività, infatti, non si pone in alcun modo un problema di «concorrenza».

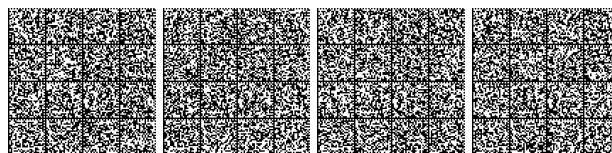
Da questo primo punto di vista, dunque, l'art. 49, commi 4-bis e 4-ter, del d.l. n. 78 del 2010, anche ove si ritenesse adottato dallo Stato nell'ambito della propria competenza a porre norme volta a garantire la «tutela della concorrenza», sarebbe comunque da ritenere incostituzionale nella parte in cui include nel suo ambito di applicazione anche quei procedimenti che ineriscono ad attività non aventi rilievo economico-imprenditoriale.

In secondo luogo — ed a prescindere da quanto appena evidenziato — la normativa in questione non può comunque ricondursi alla materia delle «tutela della concorrenza», poiché disciplina le relazioni tra gli operatori economici e la pubblica amministrazione, senza che ciò possa in alcun modo incidere sulle relazioni tra gli operatori economici.

La Regione ricorrente è consapevole che questa Corte, nella propria giurisprudenza, a partire dalla cent. n. 14 del 2004, ha affermato in più di una occasione la riconducibilità alla materia della «tutela della concorrenza» di norme aventi carattere «promozionale», nel senso di incrementare il livello di concorrenza esistente nel mercato, ad esempio mediante la concessione di contributi volti a sostenere alcuni operatori economici nella loro competizione con gli altri. In tali casi, senz'altro, si è dinanzi a norme inerenti i rapporti tra operatori economici e pubblici poteri, le quali, tuttavia, sono in grado di incidere indirettamente sulle relazioni tra gli stessi operatori aumentando la concorrenzialità di alcuni di essi. Non è possibile dire altrettanto, invece, per la normativa qui impugnata, poiché essa si limita a regolare le modalità tramite le quali devono essere esplicate alcune funzioni amministrative.

In altre parole, anche ammettendo che norme le quali regolino relazioni tra operatori e pubblici poteri possano essere ricomprese nell'ambito dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., ciò accade in quanto tali previsioni siano dirette ad incrementare la concorrenza esistente. Ciò non accade in alcun modo nel caso in questione, posto che la norma ha unicamente una funzione di semplificazione amministrativa.

Da ultimo, si può notare che un indice della impossibilità di riferire l'art. 49, comma 4-bis, del d.l. n. 78 del 2010 alla materia della «tutela della concorrenza» può essere reperito anche nella contraddittoria qualificazione operata dal successivo comma 4-ter. Tale disposizione, infatti, ascrive la disposizione sopra citata sia alla materia «tutela della concorrenza» che a quella della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni». Il che, come è di tutta evidenza, non è possibile.



19.3. — La normativa censurata viola anche l'art. 117, comma secondo, lett. *m*), Cost.

Questa disposizione è violata in quanto non è possibile ritenere che le norme di cui all'art. 49, comma 4-*bis* e comma 4-*ter* — nonostante la «auto qualificazione» ivi disposta — siano riconducibili alla materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

A sostegno di questa affermazione possono essere indicati i seguenti motivi.

Innanzitutto, non è certo pensabile che la citata disposizione costituzionale possa essere intesa nel senso di qualificare «prestazione» qualunque attività amministrativa con la quale entri in contatto il cittadino, poiché altrimenti si giungerebbe a configurare un generalissimo titolo di intervento della legislazione statale su tutta la attività amministrativa regionale e locale. Viceversa, come la stessa giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di evidenziare (*cf.* la sent. n. 398 del 2006), l'attività amministrativa può assurgere alla qualifica di «prestazione» della quale lo Stato è competente a fissare un «livello essenziale» a fronte di uno specifico «diritto» di individui, imprese, operatori economici ed, in generale, soggetti privati.

Al riguardo, è possibile peraltro evidenziare come lo Stato avrebbe avuto la possibilità di perseguire finalità di semplificazione amministrativa utilizzando correttamente lo strumento della propria competenza a fissare livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Avrebbe potuto, infatti, attribuire ai soggetti che entrano in contatto con una pubblica amministrazione nell'ambito dei procedimenti individuati dalla norme qui in discussione il diritto ad ottenere una «risposta certa» entro un termine prefissato. I legislatori regionali e gli amministratori locali, in tal modo, sarebbero stati tenuti ad adottare le determinazioni necessarie al fine di garantire questo risultato.

Senza dubbio una simile ipotesi sarebbe stata consentita dal diritto costituzionale vigente. E sarebbe stata anche una strada in grado di far conseguire l'obiettivo voluto, posto che, come è noto, il nostro ordinamento costituzionale consente di utilizzare i poteri sostitutivi straordinari per far fronte all'inadempimento di quei livelli di governo che non assicurino il livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali stabilito dallo Stato nell'esercizio della propria competenza esclusiva.

La Regione Puglia è consapevole della circostanza secondo la quale l'istituto, per certi versi simile, che la SCIA sostituisce in parte — ossia la DIA — è stato qualificato «livello essenziale di prestazione» dalla lettera *b*) del comma 1 dell'art. 10, legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), il quale ha aggiunto il comma 2-*ter* all'art. 29 della legge n. 241 del 1990.

In base alla consolidata giurisprudenza di questa Corte, tuttavia, la qualificazione che il legislatore fornisca delle norme che esso stesso introduce non ha rilievo ai fini della loro qualificazione di diritto costituzionale. Né — anche in questo caso in base alla consolidata giurisprudenza costituzionale — è possibile ritenere che la mancata impugnazione della disposizione appena richiamata possa valere in alcun modo quale acquiescenza prestata dalla odierna ricorrente.

Del resto, che le norme in materia di dichiarazione di inizio di attività non possano essere dettate dallo Stato nell'ambito della propria competenza ad individuare i «livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» risulta chiaramente dalla ben nota sent. n. 303 del 2003 di questa Corte. In tale decisione, le norme concernenti la DIA nel settore edilizio in quella sede scrutinate sono state qualificate quali «principi fondamentali» della materia «governo del territorio» (punto 11.2 del Considerato in diritto). Le norme concernenti la DIA, come quelle inerenti la «segnalazione di inizio attività», dunque, non possono certo essere considerate «livelli essenziali delle prestazioni». Se ne sussistono i presupposti — come è accaduto nella circostanza appena ricordata — possono, al più, essere qualificati «principi fondamentali» in relazione a singole materie di potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni.

19.4. — I commi 4-*bis* e 4-*ter* dell'art. 49 sono costituzionalmente illegittimi anche per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Come si è posto in evidenza nel paragrafo precedente, secondo la giurisprudenza costituzionale, norme di semplificazione amministrativa del tipo di quelle in questa sede in discussione possono essere poste dallo Stato — ove ne ricorrano i presupposti — nell'ambito della propria competenza a porre i principi fondamentali delle materie di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

È agevole mostrare che tali presupposti non ricorrono nel caso in questione.

Può essere utile, al riguardo, prendere in considerazione proprio la già citata sent. n. 303 del 2003. In essa, come si ricordava più sopra, è stata ascritta ai «principi fondamentali» della materia «governo del territorio» la disciplina concernente la DIA nel settore edilizio in quella sede in discussione (punto 11.2 del Considerato in diritto).

Già da questa prima considerazione emerge una evidente ragione di incostituzionalità della disciplina che in questa sede si contesta.



Essa, infatti, ha un ambito di applicazione generalizzato. Non individua alcuna materia col fine di limitare il proprio ambito di applicazione. Per questa ragione, non può certo costituire «principio fondamentale della materia»: il legislatore statale, infatti, avrebbe dovuto individuare i procedimenti — almeno per classi omogenee — ricadenti nelle materie di competenza concorrente, ai quali intendeva applicare la disciplina in esame.

In secondo luogo, deve essere osservato quanto segue.

Ove — per assurdo, nonostante il suo ambito generalizzato di applicazione — si volesse ritenere la disposizione statale in questione legittimata dall'art. 117, terzo comma, Cost., essa sarebbe comunque incostituzionale poiché giunge a porre norme che vanno ben oltre la fissazione di principi fondamentali. Esse, infatti, non lasciano alcuno «spazio di manovra» al legislatore regionale, il quale non può che limitarsi a prendere atto del diverso assetto conferito dal nuovo istituto della Scia al rapporto tra cittadini ed amministrazione, senza poter in alcun modo modulare, anche in minima parte, tale assetto in modo da renderlo maggiormente adeguato alla realtà regionale.

Anche in questo caso il riferimento alla cent. n. 303 del 2003 è particolarmente utile. In quella circostanza, infatti, viene ritenuta «principio fondamentale» della materia «governo del territorio» la «necessaria compresenza nella legislazione di titoli abilitativi preventivi ed espressi (la concessione o l'autorizzazione, ed oggi, nel nuovo testo unico n. 380 del 2001, il permesso di costruire) e taciti, quale è la DIA, considerata procedura di semplificazione che non può mancare, libero il legislatore regionale di ampliarne o ridurne l'ambito applicativo» (punto 11.2 del Considerato in diritto).

È del tutto evidente che tale «libertà» del legislatore regionale non sussiste nel caso in questione. Ciò prova senza possibilità di dubbio la incostituzionalità della normativa in questa sede considerata.

Per questi motivi, dunque, l'art. 49, commi 4-*bis* e 4-*ter*, viola l'art. 117, terzo comma, Cost.

19.5. — Infine, la normativa in questione viola anche l'art. 117, quarto comma, Cost.

Nell'ipotesi in cui — nonostante le argomentazioni più sopra proposte — si ritenga che l'art. 49, commi 4-*bis* e 4-*ter*, del d.l. n. 78 del 2010 sia legittimamente posto dallo Stato nell'ambito della propria competenza a dettare i principi fondamentali delle materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni, esso deve comunque ritenersi costituzionalmente illegittimo in quanto volto a disciplinare anche i procedimenti ricadenti nell'ambito della competenza residuale delle Regioni in base alla disposizione costituzionale da ultimo citata. Lo Stato, infatti, non ha alcun titolo per imporre la sua applicazione anche ai procedimenti amministrativi che devono essere espliciti in tali materie. Tale titolo, infatti non può essere individuato nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., per le ragioni più sopra indicate. Né, d'altra parte, una eventuale qualificazione della disposizione *de qua* come principio fondamentale varrebbe allo scopo, poiché, come è noto, la competenza regionale residuale non è vincolata da questo tipo di norme statali.

In definitiva, non può che concludersi che l'art. 49, commi 4-*bis* e 4-*ter*, viola l'art. 117, quarto comma, Cost., nella parte in cui si applica a procedimenti amministrativi ricadenti nell'ambito delle materie di competenza residuale regionale.

P.Q.M.

Si chiede che questa ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari l'illegittimità costituzionale delle denunciate disposizioni del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), così come convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, nei termini sopra esposti.

Bari-Roma, addì 24 settembre 2010

Avv. Prof. Nicola COLAIANNI — avv. Prof. Stefano GRASSI



N. 374

*Ordinanza del 29 settembre 2003 emessa dal Giudice di pace di Cividale del Friuli
nel procedimento civile promosso da Smajic Jusuf contro Prefetto di Udine*

Circolazione stradale - Patente di guida in corso di validità rilasciata da Stato extracomunitario (in specie, dalla Bosnia) - «Conversione» in patente italiana - Possibilità che avvenga sottoponendo l'interessato a prova d'esame nella propria lingua e/o in inglese - Mancata previsione - Denunciata impossibilità di superare la prova scritta a quiz in lingua italiana per gran parte degli stranieri extracomunitari - Sostanziale discriminazione in loro danno, con incidenza sul diritto al lavoro - Contrasto con le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute in materia di tutela dei diritti dello straniero (tra le quali, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali).

- Codice della strada (Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 136, comma 7.
- Costituzione, artt. 2, 4 e 10; Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo [approvata e proclamata, da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, in data] 10 dicembre 1948, artt. 7 e 23; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 [e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848].

IL GIUDICE DI PACE

Nel giudizio di opposizione a sanzione amministrativa R.G.O. n. 85/03 promosso con ricorso ex artt. 22/23 Legge 689/81, depositato in Cancelleria il 17/03/2003 da Smajic Jusuf cittadino bosniaco, res. a Pulfero loc. Clavora 191, letti gli atti di causa nei quali si ravvisa un “fumus” di incostituzionalità del co. 7 dell'art. 136 del d.l. 30/04/1992 n. 285 CdS e successive modifiche;

Premesso:

che con verbale n. 385412 del 12/03/2003 i Carabinieri della Stazione di Pulfero accertavano che lo Smajic circolava alla guida della propria autovettura tg. AE091RR con patente di guida bosniaca in validità, senza averne ancora richiesto la conversione in quella italiana, pur essendo residente in Italia da oltre 1 anno

che ai sensi di quanto previsto dall'art. 136 comma 7 CdS il fatto era equiparato alla guida con patente scaduta di validità e, quindi, applicato l'art. 126 comma 7 CdS comportante le sanzioni accessorie del ritiro immediato della patente di guida ed il fermo amministrativo del veicolo per mesi 2

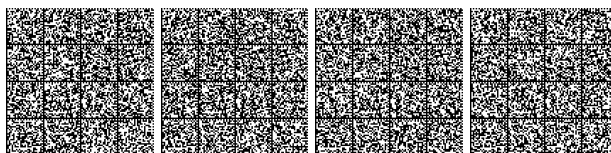
che lo Smajic è in Italia con regolare permesso di soggiorno in validità e regolare contratto di lavoro con la qualifica di operaio comune, che risiede con il proprio nucleo familiare formato dalla moglie e due figli minori nella località di montagna di Clavora, non collegata con mezzi pubblici al capoluogo di Pulfero anch'esso, comunque, situato in zona decentrata sul confine sloveno della regione Friuli V.Giulia, e che il suo lavoro è l'unica, modesta fonte di sostentamento della famiglia

che, pertanto, la disponibilità di una autovettura e la possibilità di guidarla sono condizioni essenziali per il mantenimento del posto di lavoro e per quel minimo di vita sociale e di relazione cui ha diritto unitamente al suo nucleo familiare

che lo Smajic si è sollecitamente attivato per la conversione della propria patente bosniaca in quella italiana frequentando i prescritti corsi a pagamento, peraltro non riuscendo a superare la prevista prova scritta a causa della scarsissima conoscenza della lingua italiana, talché per la redazione del ricorso è dovuto ricorrere a conoscente italiano

che tale prova a quiz, analoga a quella sostenuta per il conseguimento della patente di guida, si svolge esclusivamente in italiano, comportando di fatto l'impossibilità di superarla per gran parte degli stranieri extracomunitari;

Ritenuto che né il suindicato art. 136 comma 7 né altra norma di legge e/o regolamentare prevedono che la conversione nella patente italiana di quella rilasciata da stato extracomunitario, possa avvenire, come in molti altri paesi comunitari e non, sottoponendo l'interessato a prova d'esame nella propria lingua e/o in inglese e che, pertanto, lo stesso sia sostanzialmente e gravemente discriminato nonché, come nel caso in esame privato del veicolo e della patente di guida, sia messo nella condizione di perdere il lavoro e, quindi, di non poter più provvedere al sostentamento di sé e della famiglia, il tutto dopo averlo accolto sul territorio nazionale dove lavora regolarmente.



P.Q.M.

Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 136 comma 7 del d.l. 30 aprile 1992, n. 285 CdS, e successive modificazioni, per contrasto con gli artt. 2 e 4 della Costituzione, atteso che in materia di tutela dei diritti dello straniero il nostro ordinamento giuridico si conforma alle norme del Diritto Internazionale generalmente riconosciute (art. 10 della Costituzione), tra le quali la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948 art. 7 (eguaglianza di fronte alla legge) e 23 (diritto al lavoro) e la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1955 e successive modificazioni.

*Conferma la sospensione provvisoria del verbale opposto e delle conseguenti sanzioni amministrative accessorie;
Dispone la sospensione del presente giudizio;*

Ordina a cura della Cancelleria:

l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale

la notifica della presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri

la comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Cividale del Friuli il 29 settembre 2003.

Il Giudice di pace: MANFREN

10C0862

N. 375

*Ordinanza del 4 maggio 2010 emessa dal Tribunale di Bologna
nel procedimento civile promosso da M. L. contro I.N.P.S.*

Previdenza - Lavoratori che fruiscono di assegno o pensione di invalidità ed aventi diritto ai trattamenti di disoccupazione - Possibilità di optare tra tali trattamenti e quelli di invalidità - Mancata previsione - Ingiustificato deteriore trattamento rispetto ai lavoratori in mobilità, privi di assegno o pensione di invalidità che, a seguito della ordinanza della Corte n. 218/1995, possono esercitare l'opzione tra i diversi trattamenti - Incidenza sulla garanzia giurisdizionale.

- Decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, art. 6, comma 7, convertito, con modificazioni, nella legge 19 luglio 1993, n. 236.
- Costituzione, artt. 3 e 38.

IL TRIBUNALE

A scioglimento della riserva, osserva quanto segue.

M. L. è titolare di assegno di invalidità cat. IO n.15034763, con decorrenza dal 1° gennaio 2008.

Anche dopo la concessione dell'assegno di invalidità, M. L. ha continuato a prestare la propria attività lavorativa alle dipendenze della ditta Pietro Galliani di Vergato, non essendovi alcuna incompatibilità tra il beneficio riconosciuto e lo svolgimento di attività lavorativa.

In data 25 luglio 2008, M. L. è stata licenziata per riduzione di personale, ed essendo assicurata dell'Inps contro la disoccupazione, dichiarando di optare per il trattamento più favorevole, tra l'assegno di invalidità e l'indennità di disoccupazione.

La Sede Inps di Vergato ha respinto la domanda, affermando che l'assegno di invalidità era incompatibile con l'indennità di disoccupazione, ex art. 5 del D.L. n. 478/1992.

Il d.l. n. 478/1992 non è stato convertito in legge, ma i suoi effetti sono stati fatti salvi dal DL 20 maggio 1993 n. 148, convertito in legge n. 236 del 19 luglio 1993.



L'art. 6 comma settimo del DL 20 maggio 1993 n. 148 prevedeva che i trattamenti ordinari e speciali di disoccupazione e l'indennità di mobilità, fossero incompatibili con i trattamenti pensionistici diretti a carico dell'Assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti, nonché dei lavoratori autonomi.

Sul punto, la Corte Costituzionale con sentenza n. 218/1995, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 comma 7 del DL 20 maggio 1993 n. 148, nonché dell'art. 1 della legge n. 236/1993, nella parte in cui non prevedono che all'atto di iscrizione nelle liste di mobilità, i lavoratori che fruiscono dell'assegno o della pensione di invalidità, possono optare tra tali trattamenti e quello di mobilità, nei modi e con gli effetti di cui agli art. 2 comma quinto e 12 comma secondo del DL n. 299 del 16 maggio 1994.

Nel caso in esame M. L. non ha avuto la facoltà di optare tra il trattamento di disoccupazione, in concreto più favorevole, e l'assegno di invalidità di cui è titolare, poiché la normativa in vigore prevede tale facoltà solo nel caso di concorso tra il trattamento di mobilità e l'assegno o la pensione di invalidità.

La mancata previsione delle facoltà di opzione anche nel caso di concorso tra indennità di disoccupazione e trattamento di invalidità, ad opinione del Giudice remittente, si pone in contrasto con gli art. n. 3 e n. 38 della Costituzione, per le stesse ragioni poste a fondamento della già citata sentenza n. 218/1995 della Corte Costituzionale, e sembra violare ulteriormente l'art. 3 della Carta Costituzionale, sotto l'aspetto della disparità di trattamento tra chi, fruendo di un trattamento di invalidità, si trova in stato di disoccupazione con o senza collocazione in mobilità, posto che nel primo caso può esercitare la facoltà di opzione del trattamento più favorevole, mentre nel secondo tale facoltà è vietata.

La questione di costituzionalità della norma citata, è rilevante nel presente giudizio, posto che l'art. 6 comma 7 del DL 20 maggio 1993 n. 148 e l'art. 1 della legge n. 236/1993, vietano la suddetta opzione, e non sono superabili in via meramente interpretativa, stante il letterale e chiaro disposto delle norme in questione.

P.Q.M.

Dichiara la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 6 comma 7 del DL 20 maggio 1993 n. 148, convertito in legge n. 236/1993, nonché dell'art. 1 della legge n. 236/1993, «nella parte in cui non prevedono che i lavoratori che fruiscono di assegno o pensione di invalidità, nel caso si trovino ad avere diritto ai trattamenti disoccupazione, possono optare tra tali trattamenti e quelli di invalidità, limitatamente al periodo di disoccupazione indennizzato», per contrasto con gli art. n. 3 e n. 38 della Costituzione.

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale a cura della Cancelleria, e la sospensione del procedimento.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata a cura della Cancelleria, alle parti in causa, al Pubblico Ministero, al Presidente del Consiglio dei ministri, e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Bologna, addì 4 maggio 2010

Il giudice

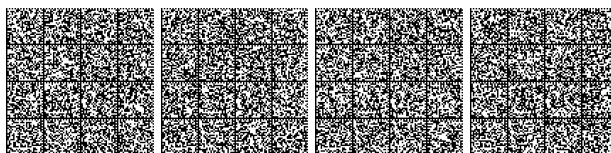
10C0863

N. 376

*Ordinanza del 27 maggio 2010 emessa dal Giudice di pace di Vergato
nel procedimento penale a carico di Tataru Andrian*

Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Ipotesi di soggiorno illegale - Mancata previsione della possibilità per lo straniero di potere addurre una causa di giustificazione o di usufruire di un termine per potersi allontanare - Disparità di trattamento rispetto all'analogia fattispecie di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998.

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



Straniero - Violazioni delle norme relative all'ingresso e al soggiorno nel territorio dello Stato commesse dai lavoratori stranieri, disponibili all'emersione, che svolgono attività di assistenza e di sostegno alle famiglie - Prevista sospensione dei procedimenti penali - Mancata estensione a tutti gli altri lavoratori, parimenti disponibili all'emersione - Violazione del principio di uguaglianza.

- Legge 3 agosto 2009, n. 102 (*recte*: decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 1-ter, commi 1 e 8.
- Costituzione, art. 3.

Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Possibilità per il giudice di sostituire la pena prevista con la misura dell'espulsione - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 16, comma 1.
- Costituzione, art. 27, comma terzo.

Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Ipotesi di soggiorno illegale - Omessa indicazione di forme di allontanamento che evitino l'autodenuncia - Lesione del diritto di difesa.

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

IL GIUDICE DI PACE

Rilevato che il Pubblico Ministero ha sollevato la questione di legittimità costituzionale degli articoli 10-bis e 16 comma I del d.P.R. n. 286/1998; art. 62-bis del d.P.R. n. 275/2000 e art. 1-ter legge n. 102/2009 per violazione degli articoli 3, 24 comma II e III, 27 comma III e art. 97 comma I della Costituzione deducendo le seguenti motivazioni:

a) l'art. 10-bis d.P.R. n. 286/98 (limitatamente alla ipotesi di soggiorno illegale) viola l'art. 3 della Costituzione, inteso come principio di uguaglianza dinanzi alla legge: sia come necessità di diverso trattamento per situazioni differenti sia come necessità di pari trattamento per situazioni simili;

b) l'art. 10-bis d.P.R. n. 286/98 (limitatamente alla ipotesi di soggiorno illegale) viola l'art. 24 II comma della Costituzione, inteso come il diritto di difesa del “*nemo tenetur se detegere*”;

c) l'art. 1-ter comma 1 e 8 della legge n. 102/2009 viola l'art. 3 della Costituzione laddove prevede la sospensione del procedimento penale rispetto alla violazione delle norme relative all'ingresso e soggiorno dello straniero (tra cui la contravvenzione ex art. 10-bis d.P.R. n. 286/1998) limitatamente alla categoria di lavoratori in nero cosiddette “badanti” disponibili alla emersione e non anche la estensione a tutti gli altri lavoratori in nero parimenti disponibili all'emersione;

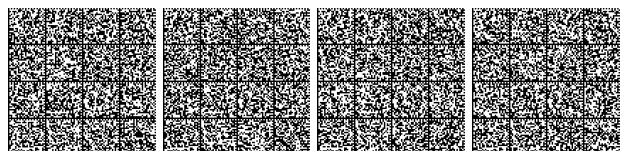
d) l'art. 62-bis d.P.R. n. 275/2000 e l'art. 16 comma 1 d.P.R. n. 286/1998 violano gli articoli della Costituzione: n. 3 quale principio di ragionevolezza che deve presiedere a ogni normativa; n. 27 comma 3 quale principio per cui la pena deve tendere alla rieducazione del condannato; art. 97 comma 1 quale principio del buon andamento della pubblica amministrazione esteso anche alla giurisdizione.

Ritenute le questioni sollevate non manifestamente infondate osserva.

L'art. 3 Cost. appare violato sotto il profilo concernente la irragionevole disparità di trattamento tra la nuova fattispecie e quella di cui all'art. 14 comma 5-ter D.L.vo 286/98 che prevede la punibilità dello straniero inottemperante all'ordine di allontanamento del. Questore solo quando lo stesso si trattienga nel territorio dello stato oltre il termine stabilito e “senza giustificato motivo”. Tali condizioni non sono state richiamate nella nuova figura criminosa, pertanto è sufficiente, per esempio, il venir meno, per un qualunque motivo del permesso di soggiorno perché sia automaticamente integrata un'ipotesi di trattenimento illecito, senza alcuna possibilità, per, l'interessato, di addurre una qualche giustificazione o di usufruire di un termine per potersi allontanare.

A tale riguardo si cita la sentenza n. 5/2004 la quale al riguardo ha statuito: “Giova peraltro osservare come la formula “senza giustificato motivo” e formule ad essa equivalenti od omologhe, “senza giusta causa”, senza giusto motivo”, “senza necessità”, “arbitrariamente” etc. Compaiono con particolare frequenza nel corpo di norme incriminative ubicate tanto all'interno dei codici che in leggi speciali.

Dette clausole sono destinate in linea di massima a fungere da “valvola di sicurezza” del meccanismo repressivo, evitando che la sanzione penale scatti allorché — anche al di fuori di vere e proprie cause di giustificazione — l'osservanza del precetto appaia in concreto “inesigibile” in ragione, a seconda dei casi, di situazioni ostative a carattere oggettivo e soggettivo”.



Dunque il nuovo reato di immigrazione clandestina non appare conforme alla Costituzione proprio perché punisce indiscriminatamente ed automaticamente tutti i soggetti irregolarmente presenti nel territorio dello stato, senza tenere conto dell'eventuale esistenza di situazioni legittimanti tale presenza.

Ancora si assume in contrasto con il dettato dell'art. 3 della Costituzione l'art. 1-ter comma 1 e 8 della legge n. 102/2009 laddove prevede la sospensione del procedimento penale rispetto alla violazione di norme relative all'ingresso e soggiorno dello straniero (tra cui la contravvenzione ex art. 10-bis d.P.R. n. 286/1998) limitatamente alla categoria di lavoratori in nero cosiddette "badanti" disponibili alla emersione, e non anche la estensione a tutti gli altri lavoratori in nero parimenti disponibili all'emersione.

La facoltà in capo al legislatore, di cui all'art. 10 comma II della Costituzione, pone l'interrogativo se l'insindacabile discrezionalità del legislatore nella disciplina dell'immigrazione possa spingersi fino al punto di discriminare, sul piano penale, i soggetti sulla base dell'attività svolta.

Si ritiene altresì condivisibile e rilevante la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Pubblico Ministero in violazione dell'art. 27 comma III della Costituzione quale principio per cui la pena deve tendere alla rieducazione del condannato. Tale finalità non si ritiene perseguibile con la facoltà del Giudice di Pace attraverso l'applicazione del provvedimento di espulsione, previsto dal comma 1 art. 16 D.lgs. n. 286/98, in sostituzione della condanna al pagamento dell'ammenda di cui al comma 1 art. 10-bis.

Quanto infine alla questione di legittimità costituzionale relativa alla violazione dell'art. 24 comma 2 della Costituzione, inteso come diritto di difesa del "*nemo tenetur se detegere*" si condividono e si fanno proprie le argomentazioni svolte dal PM, nelle quali si evidenzia che lo straniero che si trovava in Italia in modo irregolare alle 00,00 del giorno 08/08/2009 ha ricevuto direttamente dalla legge un ordine di allontanamento senza indicazioni di come eseguirlo legalmente.

Per conformarsi al dettato normativo lo straniero irregolare dovrebbe (avrebbe dovuto) uscire clandestinamente, mentre era compito del legislatore indicare forme di allontanamento senza per questo autodenunciarsi secondo il brocardo "*nemo tenetur se detegere*".

Non è da trascurare la circostanza che la norma si rivolge a soggetti che si ritrovano molto spesso nell'impossibilità di adempiere spontaneamente all'allontanamento, per mancanza di mezzi o documenti.

Il legislatore nell'emanare un precetto penale deve presumere nella platea dei destinatari una parte intenzionata ad adempiere, per evitare la sanzione penale comminata.

Operando diversamente, come nel caso in esame, il legislatore si espone alla censura di incostituzionalità non lasciando ai suoi destinatari alcuna possibilità di ottemperare al dettato normativo.

Si riporta il riferimento del Pubblico Ministero alle innovazioni alla normativa in tema di detenzione/porto d'armi che con la legge n. 895/1967 all'art. 8 stabilì la non punibilità per coloro che entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge e comunque prima di un eventuale accertamento del reato, consegnavano spontaneamente le armi.

Per i motivi esposti l'art. 10 D.lgs. n. 286/1998 risulta in contrasto con gli artt. 3, 24 II comma, 27 III comma della Costituzione;

P.Q.M.

Dichiara rilevante nel presente procedimento e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, con riferimento all'ipotesi di soggiorno illegale, dell'art. 10 bis del decreto legislativo n. 286/1998 introdotto dall'art. 1 comma 16 della legge n. 94 del 15 luglio 2009, con riferimento agli artt. 3, 24 II comma, 27 III comma della Costituzione.

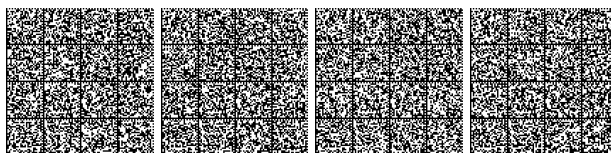
Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il presente giudizio.

Manda alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Vergato, addì 27 maggio 2010

Il giudice di pace: POLI CAMAGNI



N. 377

*Ordinanza del 21 maggio 2010 emessa dal Giudice di pace di Tirano
nel procedimento penale a carico di Hu Yun Cheng*

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione del principio di ragionevolezza sotto diversi profili, anche sotto il profilo sanzionatorio - Disparità di trattamento rispetto al reato di indebito trattenimento nel territorio dello Stato di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 - Violazione del principio di uguaglianza e del principio di materialità del reato - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo - Contrasto con gli obblighi internazionali in materia di trattamento dei migranti.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 2, 3, 25, comma secondo, e 117, primo comma, in relazione agli artt. 5 e 6 del Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale.

IL GIUDICE DI PACE

Visti gli atti del procedimento penale n. 46/10 R.G. G.d.P. (n. 247/10 R.G.N. R. P.M.), contro Hu Yun Cheng, nato a Zhejang (Cina) il 10 ottobre 1971, senza fissa dimora, domicilio eletto in Sondrio, Via Mazzini n. 69 presso il difensore d'ufficio Avv. Maurizio Carlo Scala, assistito e difeso dall'Avv. Maurizio Carlo Scala, difensore d'ufficio, dei Foro di Sondrio; imputato del reato di cui all'art. 10-bis d.lgs. n. 286/1998 perché si tratteneva nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del predetto testo unico nonché di quelle di cui all'art. 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68.

Accertato in Aprica il 12 maggio 2010.

Ha sollevato, d'ufficio, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 286/1998, emettendo la seguente ordinanza:

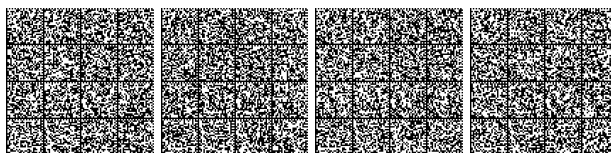
L'art. 1, comma 16 della legge 15 luglio 2009, n. 94 ha introdotto, nel testo del d.lgs. n. 286/1998, l'art. 10-bis, il quale prevede la nuova fattispecie criminosa dell'«ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato», sanzionando con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro «lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonché di quelle di cui all'art. 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68»;

tale reato, introdotto per la prima volta nell'ordinamento italiano dopo l'entrata in vigore della Costituzione Repubblicana, appare in palese contrasto con alcuni fondamentali principi accolti dalla Carta costituzionale, sì che non può dirsi palesemente infondata la questione di costituzionalità della norma che lo prevede, sotto vari profili, di seguito illustrati.

Tale norma appare, anzitutto, in contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza della scelta legislativa di criminalizzare l'ingresso e la permanenza dei clandestini nello Stato italiano;

infatti, pur riconoscendo che compete al legislatore un generale potere «di regolare la materia dell'immigrazione, in correlazione ai molteplici interessi pubblici da essa coinvolti e ai gravi problemi connessi ai flussi migratori incontrollati» (v. C. cost. sent. n. 5/2004), facendo buon uso della sfera di discrezionalità sua propria, l'azione di tale organo costituzionale trova limiti insuperabili nell'osservanza dei principi fondamentali del sistema penale stabiliti dalla Costituzione e nell'adozione di soluzioni orientate a canoni di ragionevolezza e di razionalità finalistica;

L'irragionevolezza della nuova fattispecie criminosa è chiaramente evidenziata dalla carenza di un pur minimo fondamento giustificativo: la penalizzazione di una condotta dovrebbe intervenire, come *extrema ratio*, in tutti i casi in cui non sia possibile individuare altri strumenti idonei al raggiungimento dello scopo. Ora l'obiettivo perseguito dalla nuova fattispecie incriminatrice è costituito dall'allontanamento dello straniero irregolare dal territorio dello Stato. Esso è chiaramente desumibile dalle svariate previsioni, accessorie alla fattispecie incriminatrice, aventi ad oggetto proprio l'espulsione dello straniero: tale misura è, infatti, prevista come sanzione sostitutiva irrogabile dal giudice di pace ai sensi dell'art. 16 d.lgs. n. 286/1998, appositamente modificato per comprendervi, tra i presupposti, la sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 10-bis (così alterando, anche con l'espressa introduzione dell'art. 62-bis, il sistema sanzionatorio disegnato dal d.lgs. n. 274/2000, che prescriveva, all'art. 62, dopo la descrizione delle sanzioni tipiche di cui agli artt. 52 e ss., l'espresso divieto di applicazione delle altre misure sostitutive di pene detentive brevi); inoltre,



la effettiva espulsione dello straniero in via amministrativa costituisce causa di non procedibilità dell'azione penale, il che rende plasticamente evidente quale sia l'interesse primario perseguito dal legislatore; infine, non è richiesto alcun nulla osta dell'Autorità Giudiziaria per l'esecuzione dell'espulsione in via amministrativa, al chiaro scopo di non creare intralci alla predetta operazione.

Orbene, l'evidente finalità della nuova fattispecie incriminatrice, strumentale all'allontanamento dello straniero irregolare dal territorio dello Stato, ne sottolinea l'assoluta inutilità e, dunque, la mancanza di una *ratio* giustificatrice, perché lo stesso obiettivo era perfettamente raggiungibile prima dell'introduzione della nuova figura di reato, mediante l'adozione dell'espulsione coattiva in via amministrativa ai sensi dell'art. 13, comma 4, d.lgs. n. 286/1998. Né la nuova norma modifica in alcun modo i presupposti necessari per l'espulsione, perché anche la misura sostitutiva eventualmente disposta dal giudice di pace, eseguibile con le modalità di cui all'art. 13, comma 4, può essere adottata soltanto quando non ricorrano le cause ostative indicate nell'art. 14, comma 1; e le difficoltà di carattere amministrativo ed organizzativo che fino ad oggi hanno ostacolato la piena applicazione dell'espulsione «*manu militari*» non verranno certo meno con l'introduzione della nuova figura di reato.

Dunque l'ambito di applicazione della nuova fattispecie coincide perfettamente con quello della preesistente misura amministrativa dell'espulsione, sia sotto il profilo dei soggetti destinatari (stranieri entrati o trattenutisi irregolarmente nel territorio dello Stato), sia sotto quello della *ratio* giustificativa. Il che significa che c'era già nell'ordinamento italiano uno strumento ritenuto idoneo al raggiungimento dello scopo (tanto che esso non è stato oggetto di alcuna modifica normativa) e l'adozione dello strumento penale resta priva di ogni giustificazione.

Ma la evidenziata irragionevolezza della nuova fattispecie penale emerge anche sotto il profilo sanzionatorio, comprensivo non solo della pena dell'ammenda, ma anche del divieto di applicazione del beneficio della sospensione condizionale della pena, per effetto dell'attribuzione della competenza al Giudice di pace ex art. 4, comma 2, lett. *s-bis*) d.lgs. n. 274/2000, e dalla facoltà concessa al Giudice onorario di sostituire la pena principale con quella sostitutiva dell'espulsione dallo Stato, per un periodo non inferiore a cinque anni, che oggettivamente è più grave della sanzione principale.

Violazione dell'art. 3 Cost. per irragionevole disparità di trattamento tra il reato di cui all'art. 10-*bis* e la fattispecie di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, d.lgs. n. 286/1998, che prevede la punibilità dello straniero che non ottempera all'ordine di allontanamento del Questore, solo quando costui si trattenga sul territorio italiano «oltre il termine stabilito» e «senza giustificato motivo».

Nella nuova figura criminosa, introdotta dall'art. 10-*bis* d.lgs. n. 286/1998, queste due condizioni non sono presenti; basta quindi che all'interessato venga meno, per qualsivoglia motivo, il permesso di soggiorno, per concretizzarsi la fattispecie criminosa, senza possibilità alcuna per l'interessato di far valere una qualche causa di giustificazione.

Violazione degli artt. 3 e 25, comma 2, Cost., da parte dell'art. 10-*bis* d.lgs. n. 286/1998, in relazione alla punibilità collegata a condizioni personali del soggetto attivo anziché a fatti e comportamenti riconducibili alla volontà dello stesso.

La nuova fattispecie criminosa introdotta con l'art. 10-*bis* colpisce una mera condizione personale dello straniero: cioè a dire la condizione di «migrante». A costui, infatti, si imputa il reato per il sol fatto che è privo di un titolo abilitativo all'ingresso e/o alla permanenza nel territorio dello Stato. Tale situazione, che non implica di per sé pericolosità sociale, non sempre è riconducibile a una condotta volontaria dello straniero, il quale spesso è costretto a fuggire dal suo Paese per ragioni di sopravvivenza. E tanta è la sua disperazione che non esita ad affrontare viaggi estremamente pericolosi, spesso con esiti mortali, ovvero a mettersi nelle mani di criminali senza scrupoli.

Sul punto è stato osservato che, «l'ingresso o la permanenza illegale del singolo straniero non rappresentano, di per sé, fatti lesivi di beni meritevoli di tutela, ma sono l'espressione di una condizione individuale, la condizione di migrante: la relativa incriminazione, pertanto, assume un connotato discriminatorio *ratione subiecti*, contrastante non solo col principio di eguaglianza, ma con la fondamentale garanzia costituzionale in materia penale, in base alla quale si può essere puniti solo per fatti materiali».

Violazione dell'art. 2 Cost., che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Già dal 1995 la Corte costituzionale, con la sentenza n. 519, affermava che «gli squilibri e le forti tensioni che caratterizzano le società più avanzate producono condizioni di estrema emarginazione e... l'affiorare di tendenze, anche soltanto tentazioni, volte a nascondere la miseria e a considerare le persone in condizioni di povertà come pericolosi colpevoli». Soggiungeva la Corte che «la coscienza sociale ha compiuto un ripensamento a fronte di comportamenti un tempo ritenuti pericolo incombente per una ordinata convivenza e la società civile — consapevole dell'insufficienza dell'azione dello Stato — ha attivato autonome risposte, come testimoniano le organizzazioni di volontariato che hanno tratto la loro ragion di essere, e la loro regola, dal valore costituzionale della solidarietà». Con queste parole



lungimiranti, perfettamente applicabili anche ai nuovi poveri di oggi, gli stranieri migranti, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 591 del 1995, dichiarò l'illegittimità costituzionale del reato di mendicizia di cui all'art. 670 c.p., non potendosi ritenere in alcun modo necessitato il ricorso alla regola penale per sanzionare la mera mendicizia non invasiva che, risolvendosi in una semplice richiesta di aiuto, non poteva dirsi porre seriamente in pericolo i beni giuridici della tranquillità pubblica e dell'ordine pubblico. Allo stesso modo lo spirito solidaristico di cui è impregnata la Carta costituzionale dovrebbe impedire l'adozione di misure puramente repressive per risolvere il problema dell'immigrazione; lo straniero migrante non può essere considerato pericoloso per l'ordine e la tranquillità pubblica e colpevole per il solo fatto di esistere; e il fenomeno dell'immigrazione di massa nei paesi c.d. industrializzati non può essere affrontato in via generale ed indiscriminata con lo strumento penale.

Violazione dell'art. 117 Cost. con riferimento agli obblighi internazionali assunti dall'Italia in materia di trattamento dei migranti.

La richiamata norma costituzionale è violata ogniquale volta il legislatore ordinario non rispetti le norme poste dai trattati e dalle convenzioni internazionali. Sotto questo profilo viene in rilievo il «Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti» sottoscritto nel corso della conferenza di Palermo del 12-15 dicembre 2000.

In particolare l'art. 6 del Protocollo prevede che ogni Stato Parte adotti misure legislative per conferire il carattere di reato ad alcune condotte, quali ad esempio il traffico di migranti e la fabbricazione di falsi documenti di viaggio, ma l'art. 5 di detto protocollo stabilisce che i migranti non diventano assoggettati all'azione penale fondata su tale protocollo per il fatto di essere stati oggetto delle condotte di cui all'art. 6, articolo questo che impone pure agli Stati di adottare le misure legislative atte a preservare e tutelare i diritti delle persone che sono state oggetto di quelle condotte criminose e di fornire «un'assistenza adeguata ai migranti la cui vita, o incolumità, è in pericolo dal fatto di essere stati oggetto delle condotte di cui all'art. 6».

Ne consegue che, siccome il nuovo reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato persegue i migranti che si trovano in una condizione rispetto alla quale lo Stato si è assunto l'impegno ad assisterli e proteggerli, l'art. 10-bis d.lgs. n. 286/1998 è in contrasto con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia e quindi viola il precetto costituzionale dell'art. 117 Costituzione.

La questione sollevata è sicuramente rilevante nel caso di specie, l'imputato essendo chiamato a rispondere del reato di ingresso/soggiorno illegale nel territorio dello Stato ai sensi dell'art. 10-bis d.lgs. n. 286/1998, come introdotto dalla citata legge n. 94/2009, e non manifestamente infondata.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;

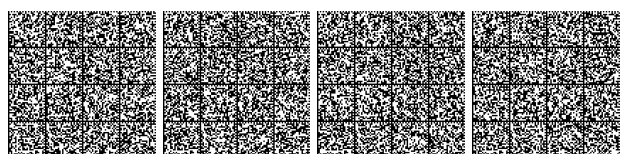
Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, introdotto dall'art. 1 comma 16 a) della legge 15 luglio 2009, n. 94, in contrasto con gli artt. 2, 3, 25 e 117 della Costituzione nonché con il principio costituzionale di ragionevolezza della legge penale.

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

Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Tirano, addì 21 maggio 2010.

Il Giudice di pace: DELLE COSTE



N. 378

Ordinanza del 15 luglio 2010 emessa dal Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Napoli - Sez. distaccata di Pozzuoli - sui ricorsi proposti da Di Francia Camillo ed altri contro Comune di Pozzuoli ed altro

Esecuzione forzata - Intervento dei creditori - Possibilità di intervenire in carenza di titolo esecutivo, pegno o sequestro - Previsione a favore degli imprenditori per i crediti risultanti dalle loro scritture contabili - Mancata estensione ai lavoratori muniti di documentazione attestante la verosimiglianza della pretesa creditoria - Contrasto con il principio di eguaglianza (sotto il profilo della discriminazione tra creditori, a seconda che siano o meno imprenditori) - Contrasto sotto più profili con il principio di ragionevolezza - Violazione della *par condicio creditorum* (derogata a favore dell'imprenditore creditore ordinario, anziché del lavoratore creditore privilegiato) - Violazione del principio del giusto e celere processo e del diritto di difesa.

- Codice di procedura civile, art. 499, primo comma.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

IL TRIBUNALE

Rilevato:

che in data 15 febbraio 2010 nella procedura in oggetto sono intervenuti ex art. 499 cpc i dipendenti del Comune di Pozzuoli in atti indicati;

che gli interventi, ancorché esperiti in procedure precedenti alla modifica del cpc (legge n. 80/2005 come modificato dall'art. 1, comma 3, lett. c) L. n. 263/2005), sono disciplinati dal novellato art. 499 cpc ove posti in essere successivamente alla predetta riforma stando a quanto stabilito dall'art. 2, comma 3 sexies d.l. 14 marzo 2005, n. 35 convertito con la legge n. 80, modificato dall'art. 1, legge n. 263/2005 e successivamente modificato dall'art. 39-*quater* della legge n. 51/2006 in, vigore dal 1° marzo 2006);

che il precedente art. 499 cpc autorizzava l'intervento sulla base della mera enunciazione del credito da parte dell'interventore;

che l'attuale art. 499 cpc., invece, autorizza l'intervento solo di coloro che, nei confronti del debitore, oltre ad avere un credito fondato su titolo esecutivo, abbiano eseguito un sequestro sui beni pignorati ovvero vantino un diritto di pegno o un diritto di prelazione risultante da pubblici registri ovvero siano titolari di un credito di somma di denaro risultante dalle scritture contabili di cui all'art. 2214 c.c.;

Rilevato, altresì:

che gli odierni interventori vantano un credito avente ad oggetto la restituzione, da parte del Comune di Pozzuoli, di somme per contributi previdenziali ed assistenziali illegittimamente trattenuti dall'Ente e versati, altrettanto indebitamente, da quest'ultimo all'INPS;

che l'indebito versamento da parte del Comune di Pozzuoli in favore dell'INPS discende dalla sentenza passata in giudicato del tribunale di Napoli G.L. n. 16961 del 30.11.2001 con la quale pronuncia l'INPS è stata condannata a restituire all'Ente locale le somme per le causali esposte oltre «interessi legali e rivalutazione monetaria dalla maturazione del diritto fino all'effettivo soddisfo» (pag. 3 della parte motiva), motivando sul presupposto che «da tempo la Suprema Corte ha stabilito che con riguardo al disposto dell'art. 4, d.l. 3 aprile 1985 n. 114 come modificato dalla legge di conversione 30 maggio 1985 n. 211 (recante provvedimenti in favore delle popolazioni colpite da calamità naturali) il beneficio previsto dal comma 1-*septies*, secondo cui per i periodi di paga dal primo settembre 1983 al 31.12.1984 è concesso l'esonero al pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali per la quota a carico dei lavoratori dipendenti dai datori di lavoro di cui al comma precedente del medesimo articolo, nonché da quelli le cui aziende siano ubicate nel raggio di 50 KM dal Comune di Pozzuoli limitatamente ai lavoratori residenti a Pozzuoli, Bacoli e Monte di Procida, trova applicazione anche nel caso di datori di lavoro pubblici (nella specie un'azienda pubblica di servizi di trasporto) atteso che la norma citata non distingue — e quindi non consente distinzioni — tra datori di lavoro pubblici e privati, ovvero tra quelli operanti in regime di concorrenza di monopolio, ovvero aventi — o meno — fini di lucro»;

che con delibera n. 130 del 14 marzo 2003 il Comune di Pozzuoli ha deliberato «di rimborsare ai dipendenti aventi titolo le somme per contributi INPS indebitamente versati di cui alla sentenza riportata in narrativa», cioè la pronuncia innanzi citata;

che con determina del n. 304 del 27 marzo 2003 il Comune ha rimborsato a tutti i dipendenti — tra cui gli odierni interventori — le sole somme a titolo di capitale nominale, non pagando, quindi, gli interessi e la rivalutazione dovuti; che



i predetti documenti (cioè, la sentenza del G.L., le determinazioni del Comune, che — a ben vedere — rappresentano vere e proprie ricognizioni del debito con i conseguenti effetti interrottivi ai fini della prescrizione) sono stati ritenuti idonei a fondare l'emissione di decreti ingiuntivi non esecutivi da parte del Giudice di lavoro in favore degli odierni interventori;

Considerato:

che l'art. 499 cpc deve ritenersi operativo anche nei confronti della P.A. debitrice, non potendosi ricavare argomenti contrari dall'art. 14, d.l. n. 669/1996 convertito nell'art. 14, legge 28 febbraio 1997, n. 30;

che, infatti, la disposizione da ultimo citata si limita a prevedere la necessità che la procedura esecutiva contro la p.a. non può essere intrapresa se non decorsi 120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo, con ciò volendo assicurare all'ente pubblico di gestire in modo razionale e proficuo le sue risorse finanziarie, riconoscendo un ampio termine per poter procedere spontaneamente al pagamento, evitando così l'esecuzione forzata oppure consentendo di contestare nelle sedi appropriate la pretesa vantata nel titolo notificato: in definitiva, la *ratio* della norma è garantire alla P.A. — in ragione della sua complessità organizzativa - un adeguato *spatium* deliberandi per valutare accuratamente se procedere al pagamento oppure no di quanto vantato dal creditore. Ne consegue che da tale norma speciale e, per così dire, sotto il profilo «topografico» essendo contenuta in legge diversa dal codice di rito e sotto il profilo contenutistico, non è, quindi, dato desumere una deroga alla norma generale di cui all'art. 499, c.c., nel senso, cioè, di pretendere che gli interventori siano muniti di titolo esecutivo ove la procedura esecutiva sia stata iniziata contro un debitore che sia pubblica amministrazione, atteso che: *a)* la norma, in quanto speciale, deve essere interpretata, nel dubbio, se non restrittivamente quanto meno nei limiti di un'interpretazione strettamente funzionale al perseguimento della sua *ratio*; *b)* nell'inferire dall'art. 14 una deroga alla generalissima disposizione dell'art. 499 cpc, si creerebbe un'inammissibile sperequazione tra debitori, riconoscendo in sede esecutiva un vero e proprio debitore «privilegiato» rispetto agli altri, cioè un debitore nei cui confronti i creditori non sono autorizzati ad intervenire con la procedura semplificata ex art. 499 c.p.c.; *c)* l'interpretazione costituzionalmente orientata ai sensi dell'art. 3 Cost. impone di muovere dal principio generale dell'assoluta posizione paritaria — nell'ambito del diritto privato e del diritto processuale civile — tra soggetti privati e soggetti pubblici; *d)* ad accogliere la proposta tesi estensiva dell'art. 14, si arriverebbe ad ammettere un vero e proprio diritto esecutivo proprio della pubblica amministrazione, distorcendo lo stesso significato della norma citata: l'art. 14, infatti, non incide affatto su ciò — vale a dire i documenti e i titoli — che può fondare l'azione esecutiva, ma è disposizione meramente, per così dire, procedimentale, cioè che prevede un lasso temporale altrimenti esente, senza, tuttavia, manifestamente voler disegnare per il creditore della p.a. uno statuto «speciale» e di sfavore rispetto ai creditori dei soggetti privati; *e)* l'interpretazione estensiva, cioè nel senso di deroga all'art. 499 cpc, dell'art. 14 sarebbe, peraltro, anche irrazionale ai sensi dell'art. 3 perché sovrabbondante rispetto all'evidenziata *ratio*, per il cui rispetto è sufficiente ritenere che l'estratto autentico notarile delle scritture ex art. 2214 c.c. sia anch'esso notificato prima del ricorso in intervento, ricorso da proporre solo decorso il termine di 120 giorni: in definitiva, l'unica interpretazione estensiva che sembra ammissibile dell'art. 14 è quella di ritenere che - anche in caso di intervento ex art. 499 cpc - debba assicurarsi alla p.a. debitrice l'indicato *spatium* deliberandi di 120 giorni, potendo, poi, all'udienza di comparizione la p.a. — al pari di ogni debitore — muovere le contestazioni circa l'ammissibilità e fondatezza degli interventi;

che, del resto, la Corte cost. 27 ottobre 2006, n. 343 - ancorché non abbia affrontato direttamente la questione dell'intervento senza titolo esecutivo — ha ciò nondimeno affermato — senza operare distinzioni tra i vari tipi di intervento - che art. 14, d.l. n. 669/1996 convertito nell'art. 14, legge 28 febbraio 1997, n. 30 «è applicabile altresì alle azioni esecutive esperite in via di intervento»;

Rilevato, altresì:

che l'art. 499 cpc non riconosce la possibilità di intervenire — senza titolo esecutivo o sequestro o pegno — a soggetti diversi dagli imprenditori, atteso che la disposizione processuale rinvia alle scritture contabili di cui all'art. 2214 c.c.;

che, in particolare, l'art. 499 cpc consente l'intervento dell'imprenditore richiedendo la documentazione sufficiente a fondare l'emissione del decreto ingiuntivo;

che, nel caso in esame, la documentazione prodotta dai lavoratori è stata ritenuta sufficiente a fondare l'emissione di decreto ingiuntivo;

che, in particolare, a prescindere dalla concedibilità o meno del provvedimento monitorio, la fattispecie in esame è caratterizzata da documentazione fortemente indiziante la fondatezza della pretesa creditoria, atteso che si è in presenza di un vero e proprio riconoscimento del debito;

che, tuttavia, sulla base della disposizione citata dovrebbe dichiararsi l'inammissibilità degli interventi esperiti nella presente procedura.



Ritenuto sul piano della non conformità alla Costituzione e della non manifesta infondatezza che la disposizione dell'art. 499, cpc pare in contrasto:

a) con il principio di eguaglianza ai sensi dell'art. 3 Cost., atteso che discrimina tra creditori imprenditori e creditori non imprenditori a prescindere dall'esistenza o meno di documentazione attestante la verosimiglianza della pretesa creditoria, laddove dovrebbe essere la presenza o meno di documenti idonei e attendibili a fondare la ammissibilità o meno dell'intervento;

b) con il principio di ragionevolezza sempre ex art. 3 Cost. atteso che consente l'intervento al creditore sulla base di documentazione proveniente dallo stesso intervenore, mentre lo esclude per l'ipotesi in cui l'intervento sia fondato su documentazione proveniente dal debitore e, quindi, maggiormente significativa sul piano probatorio;

c) con il principio di ragionevolezza, atteso che i crediti dei lavoratori sono crediti privilegiati a fronte del credito dell'imprenditore chirografario: in sintesi, il creditore privilegiato che voglia intervenire nella procedura esecutiva deve inevitabilmente munirsi di titolo esecutivo, a differenza del creditore munito delle scritture contabili; e ciò contrasta anche con la *ratio* di fondo dello stesso art. 499, c.p.c. che vuole assicurare concretezza al principio della par condicio creditorum ex art. 2741 c.c. evitando che i tempi necessari per procurarsi il titolo esecutivo pregiudichino definitivamente le ragioni creditorie: anzi, può dirsi che l'attuale art. 499 cpc prevede una deroga, per così dire, «all'incontrario» alla par condicio creditorum, atteso che questa viene derogata in favore del creditore ordinario e non già in favore di quello privilegiato;

d) con il principio del giusto e celere processo ex art. 111 Cost. e contro il diritto alla difesa ex art. 24 Cost., atteso che — come visto — l'applicazione dell'attuale art. 499 c.p.c. rischia di pregiudicare definitivamente le ragioni dei creditori privilegiati, e rendendo inevitabile il ricorso alla tutela giurisdizionale tradizionalmente più complessa cioè quella di cognizione;

Considerato, infine, sul piano della rilevanza che osta alla soddisfazione degli interventori solo ed esclusivamente la formula dell'art. 499 cpc, posto che nella procedura in esame vi sono tutti i requisiti per procedere all'assegnazione ed in particolare:

a) vi è la dichiarazione positiva del terzo per somme eccedenti i servizi indispensabili ex art. 159 d.lgs. n. 267/2000;

b) in ogni caso, trattandosi di crediti di lavoro, essi rientrerebbero proprio tra quei diritti al cui soddisfacimento sono finalizzate le somme accantonate per il pagamento dei c.d. servizi indispensabili;

c) vi è capienza sufficiente per ripartire le somme anche tra gli interventori, anche perché il creditore principale — munito di regolare titolo esecutivo — ha dedotto di essere già stato soddisfatto ancorché limitamento a capitale ed interessi con esclusione delle sole spese legali;

d) che — oltre al creditore principale — è munito di titolo esecutivo anche un altro intervenore (Buonanno Roberto, che ha come titolo esecutivo ancora non pagato una sentenza che risale addirittura al 1993 ed emanata dall'allora Conciliatore di Pozzuoli);

e) che, come è noto, l'ammissibilità dell'intervento è verifica officiosa del Giudice e preliminare ad ogni altra questione;

Considerato, infine, sul piano di diverse è possibili interpretazioni che non sembrano prospettabili opzioni ermeneutiche costituzionalmente orientate dell'art. 499, cpc, atteso che la previsione è certamente chiara nel riferirsi solo ed esclusivamente ai creditori muniti delle scritture ex art. 2214 c.c., sicché estenderne l'applicazione anche ad altri creditori muniti di documentazione ritenuta idonea si risolverebbe in una vera e propria sentenza manipolativa additiva certamente non consentita al giudice rimettente;

Ritenuto, quindi, la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità illustrata dall'avv. Buonanno Roberto in qualità di difensore degli interventori

P.Q.M.

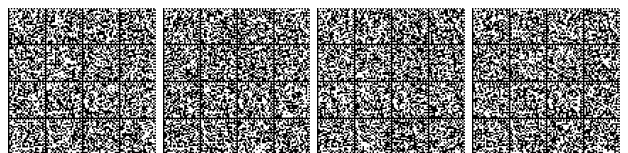
A) rimette gli atti alla Corte Costituzionale, perché decida in ordine alla compatibilità dell'art. 499, 1° comma, cpc con gli artt. 3, 24, 111 Cost.;

B) sospende la presente procedura fino alla decisione del Giudice delle leggi;

C) manda alla Cancelleria per la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata dal Cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Pozzuoli, addì 14 luglio 2010

Il giudice: LEPRE



N. 379

*Ordinanza del 12 aprile 2010 emessa dal Tribunale di Rossano
nei procedimenti civili riuniti promossi da Pometti Rosina ed altri contro I.N.P.S.*

Previdenza - Braccianti agricoli a tempo determinato - Calcolo della retribuzione media convenzionale giornaliera ai fini della determinazione delle prestazioni pensionistiche - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, che il termine del 30 ottobre previsto dal terzo comma dell'art. 3 della legge 8 agosto 1972, n. 457, è lo stesso di quello previsto dal secondo comma dell'art. 3 della stessa legge, per gli operai agricoli a tempo indeterminato - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione delle garanzie previdenziali - Violazione del principio di capacità contributiva - Lesione del principio del giusto processo - Violazione degli obblighi internazionali determinati dalla CEDU.

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 5.
- Costituzione artt. 3, 38, comma secondo, 53, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, in relazione agli artt. 6 e 14 della Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e libertà fondamentali.

IL TRIBUNALE

Il Giudice di Rossano dott. Paolo Coppola, definitivamente sciogliendo la riserva posta alla udienza del 23 febbraio 2010 ha pronunciato la seguente ordinanza, nel procedimento n. 1438/09 R.G.A.C., ivi riunito il n. 1524/09 R.G.A.C. tra Pometti Rosina, nata a Longobucco (Cosenza) il 22 giugno 1939, rapp.ta e difesa in forza di procura a margine del ricorso introduttivo dall'avv. Roberto Parise ed elett.te dom.ta presso lo studio di questi in Cariati (Cosenza), via Salvo D'Acquisto, ricorrente e Zanfino Ada, nata a San Giorgio Albanese (Cosenza) il 30 luglio 1949, rapp.ta e difesa in forza di procura a margine del ricorso introduttivo dall'avv. Patrizia Pistola ed elett.te dom.ta presso lo studio della stessa in Corigliano Calabro (Cosenza), via Nazionale n. 59, ricorrente.

Contro Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, in persona del Presidente *pro tempore*, rapp.to e difeso dall'avv. Marcello Camovale ed elett.te dom.to presso la sede di Rossano in via Acqua di Vale resistente.

Per il riconoscimento del diritto al ricalcolo dei contributi accreditati quali operai agricoli a tempo determinato.

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

F A T T O

Con analoghi ricorsi, depositati rispettivamente in data 23 aprile 2009 ed in data 4 maggio 2009, gli istanti convenivano in giudizio l'INPS esponendo:

che erano titolari di pensione categoria VO dopo avere lavorato come operai agricoli a tempo determinato;

che l'INPS, nel determinare la pensione, aveva applicato erroneamente l'art. 28 del d.P.R. n. 488/1968;

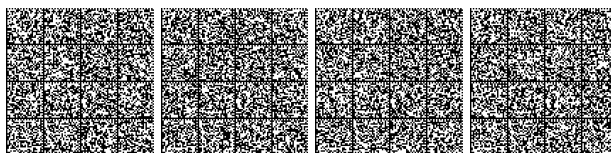
che infatti, nel calcolare la pensione dovuta agli istanti, l'istituto aveva fatto riferimento al salario medio convenzionale non già dell'anno in cui il lavoro era stato prestato, ma di quello antecedente.

Tanto Premesso convenivano in giudizio l'I.N.P.S. chiedendo la declaratoria del loro diritto ad ottenere la riliquidazione della pensione di vecchiaia in godimento sulla base del salario medio convenzionale vigente per l'anno in cui il lavoro era stato prestato, nonché la condanna dell'INPS alla ricostruzione della pensione ed alla corresponsione delle differenze mensili.

Instauratosi il contraddittorio, l'istituto, si costituiva in giudizio allegando nel merito la correttezza del proprio operato in applicazione dell'art. 4 d.lgs. n. 146/1997.

Tanto Premesso concludeva per l'accoglimento delle eccezioni preliminari e, nel merito, per il rigetto della domanda, con vittoria spese.

Questo giudice, riuniva i ricorsi per identità di materia.



D I R I T T O

Questo giudice dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 che ha previsto che il terzo comma dell'art. 3 della legge 8 agosto 1972, n. 457, si interpreta nel senso che il termine ivi previsto del 30 ottobre per la rilevazione della media tra le retribuzioni per le diverse qualifiche previste dai contratti collettivi provinciali di lavoro ai fini della determinazione della retribuzione media convenzionale da porre a base per le prestazioni pensionistiche e per il calcolo della contribuzione degli operai agricoli a tempo determinato è il medesimo di quello previsto al secondo comma dell'art. 3 della citata legge n. 457 del 1972 per gli operai a tempo indeterminato.

Rilevanza.

La questione è rilevante, considerato che la disposizione indicata viene a disciplinare, con chiara efficacia sulla controversia in esame, il sistema di accredito contributivo ed il calcolo consequenziale della pensione.

In particolare questo giudice ha costantemente ritenuto che la questione di cui è causa è stata oggetto di plurime pronunce da parte della Corte di cassazione, Sezione Lavoro, che costituivano orientamento costante (*cf.* Sen. nn. 2377/07, 2378/07, 2643/07 3212/07, 3472/07); le conclusioni cui è giunta con le sentenze indicate meritano integrale condivisione per la intrinseca logicità della motivazione adottata.

La pensione di vecchiaia degli operai agricoli a tempo determinato deve essere determinata, ex art. 28 d.P.R. n. 488 del 1968 («Aumento e nuovo sistema di calcolo delle pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria»), sulla base delle retribuzioni medie vigenti per ciascun anno, («in rapporto alle retribuzioni medie da determinarsi annualmente per provincia»), come peraltro confermato dall'art. 3, terzo comma, della legge n. 457 del 1972 che espressamente statuisce che «per i giornalieri di campagna l'ammontare della retribuzione..... è costituito dalla media tra le retribuzioni vigenti al 30 ottobre di ogni anno» e non dell'anno precedente (disposizione la cui efficacia è stata prorogata dal d.l. 1° luglio 1972, n. 287, come convertito dalla legge 8 agosto 1972, n. 459, art. 8. Detta disposizione costituisce applicazione della regola generale di cui all'art. 5, comma 6, che prevedeva che, «quando la contribuzione si effettua su salari medi o convenzionali, la retribuzione pensionabile si determina sulla base delle retribuzioni medie o convenzionali medesime» (Cass. Civ. sez. lav. n. 2377/07).

«I decreti ministeriali di determinazione delle retribuzioni medie giornaliere, emanati annualmente e vincolanti per gli istituti previdenziali, hanno sempre fatto riferimento ai dati salariali relativi all'anno precedente alla loro emanazione per entrambe le categorie sopra indicate (dipendenti a tempo indeterminato e dipendenti a tempo determinato), adottando così, sostanzialmente, come criterio unico di rilevazione quello (meno favorevole al beneficiario) previsto per gli operai a tempo indeterminato, intendendo così verosimilmente assicurare un trattamento omogeneo a soggetti operanti nell'ambito dello stesso settore lavorativo e realizzare una più semplice e rapida procedura di liquidazione, in via definitiva, dell'indennità di malattia» (così la cassazione nelle sentenze citate), ma detta prassi è stata costantemente giudicata dalla cassazione illegittima, se non seguita da congruaglio per i salariati a tempo determinato (Cass. 14 gennaio 1978, n. 187, 15 maggio 1981, n. 3212 e 22 maggio 1980, n. 3394).

Su detto disposto normativo è, in relazione alle indennità di cui sopra, intervenuto l'art. 45, comma 21, legge n. 144/1999, che con norma di interpretazione autentica, ha parificato con efficacia retroattiva i due diversi metodi di calcolo delle indennità temporanee. In ogni caso anche a valere ritenere detta disposizione operante per il calcolo della retribuzione utile per il diritto a pensione, deve rilevarsi che l'art. 3, terzo comma, della legge n. 457 del 1972 espressamente statuisce in relazione alle pensioni che «per i giornalieri di campagna l'ammontare della retribuzione..... è costituito dalla media tra le retribuzioni vigenti al 30 ottobre di ogni anno» e non dell'anno precedente. Non è di ostacolo alla operatività dell'art. 3, comma 3, nel senso di cui alla indicata interpretazione, l'art. 45, comma 21 della legge n. 144/1999 che espressamente trova limitata la propria operatività alla «determinazione della retribuzione media da porre a base per la liquidazione delle prestazioni temporanee» e non ad altri effetti.....

Recentemente la Cassazione civile sezione lavoro è intervenuta in *subiecta* materia con la Sentenza n. 2531/2009; la stessa ad avviso di questo giudice non è condivisibile nelle sue conclusioni, opposte al precedente orientamento, perché contiene un errore interpretativo nel seguente passo: «è pacifico che i decreti ministeriali di determinazione delle retribuzioni medie giornaliere, emanati annualmente e vincolanti per gli istituti previdenziali, hanno sempre fatto riferimento ai dati dei salari relativi all'anno precedente alla loro emanazione. Il decreto ministeriale non può infatti che intervenire nell'anno successivo a quello della rilevazione delle retribuzioni stabilite dalla contrattazione collettiva di categoria a livello provinciale».

Che sia pacifico che «i decreti ministeriali di determinazione delle retribuzioni medie giornaliere hanno sempre fatto riferimento ai dati dei salari relativi all'anno precedente alla loro emanazione» non comporta necessariamente la sua legittimità. Non è vero infatti che «il decreto ministeriale non può infatti che intervenire nell'anno successivo a quello della rilevazione delle retribuzioni stabilite dalla contrattazione collettiva di categoria a livello provinciale»



perché la contrattazione è normalmente precedente il 30 ottobre, scadendo i contratti il 31 dicembre di ciascun anno. Al primo gennaio è possibile nella ordinaria dinamica contrattuale, conoscere quale sarà la retribuzione media rilevabile al 30 ottobre successivo ed anzi detta rilevazione è sovente possibile anche anni prima, come sarà dato vedere in prosieguo. Viene meno quindi l'argomento asseritamente dirimente della indicata Sentenza n. 2531/2009.

L'art. 3, terzo comma, della legge n. 457 del 1972 espressamente statuisce, in relazione alle pensioni, che «per i giornalieri di campagna l'ammontare della retribuzione..... è costituito dalla media tra le retribuzioni vigenti al 30 ottobre di ogni anno»; considerato che quale sarà la retribuzione «vigente» è possibile verificarlo da parte del Ministro preposto già ben prima, deve rilevarsi che, se del caso, si tratta di una tardiva rilevazione che non può riverberarsi in danno dell'istante, in mancanza di disposizione normativa in tal senso.

La disposizione indicata, conclusivamente, pone il criterio della vigenza della retribuzione al 30 ottobre, la stessa si determina sulla base di un contratto di durata quadriennale, e che è in vigore dal 1° gennaio dell'anno, per cui è possibile determinare le retribuzioni vigenti al 30 ottobre da ben prima, non essendo necessarie complesse operazioni, ma solo effettuare una semplice media tra le retribuzioni basate su contratti che disciplinano anche la data del 30 ottobre.

Si deve osservare che solitamente la retribuzione media di cui ai contratti provinciali, al 30 ottobre, è rilevabile anche anni prima, visto il normale periodo di durata dei contratti integrativi provinciali. È possibile quindi adottare il criterio in parola ed anzi lo stesso è l'unico conforme al dettato normativo di cui all'art. 3, terzo comma, legge n. 457/1972.

Inoltre deve darsi atto come il riferimento al 30 ottobre per il rilevamento delle retribuzioni depone chiaramente per l'accredito delle contribuzioni sulle retribuzioni effettive dell'anno in corso. Infatti il riferimento al 30 ottobre è correlato al primo periodo di paga nel quale la occupazione agricola tocca l'apice (causa stagionalità). Da qui la evidente conclusione che il legislatore ha voluto agganciare la retribuzione da considerare al dato reale annuale (reale perché numericamente più imponente). Detta ovvia considerazione depone nel senso che appare non solo contro la lettera, ma anche contro le finalità della norma il riferimento nell'accredito contributivo alle retribuzioni dell'anno precedente.

Detto criterio è altresì conforme al disposto di cui all'art. 28 del d.P.R. n. 488/1968 che espressamente afferma (comma 1) che «i contributi base dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, sono dovuti rapporto alle retribuzioni medie da determinarsi annualmente per provincia, con decreto del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale... sulla base delle retribuzioni risultanti dai contratti collettivi di lavoro stipulati per le suddette categorie di lavoratori dalle organizzazioni sindacali interessate». Le retribuzioni risultanti sono tali dalla data di stipula della contrattazione e tali rimangono per l'intero periodo di vigenza del contratto cui si riferiscono: ben possono essere «determinati annualmente.... sulla base delle retribuzioni risultanti dai contratti collettivi di lavoro», dalla data di stipula degli stessi.

Neppure è di ostacolo a siffatta interpretazione la circostanza che potrebbe esservi una vacanza contrattuale più o meno lunga, considerata la ultra attività della contrattazione che determina che al 1° gennaio dell'anno in cui il contratto venga a scadere, sia ultra attivo questo, fino alla stipula del nuovo. Conclusivamente al 1° gennaio di ciascun anno è possibile rilevare la retribuzione del 30 ottobre successivo sulla scorta del CCNL vigente o «naturalmente», perché non scaduto, o in forza della sua ultra attività. Invero, proprio perché si devono rilevare le retribuzioni da porre come base di calcolo dei contributi da accreditare e pagare, la rilevazione delle retribuzioni medie che saranno in vigore al 30 ottobre di ciascun anno dovrebbe essere effettuata appena possibile, considerato che il «rilevamento» in alcuni casi è consentito addirittura da oltre tre anni.

Nulla prova il punto 8 della Sentenza in esame che è assiomatico («se così non fosse il sistema non sarebbe in grado di funzionare..... non vi sarebbe la possibilità di effettuare il rilevamento sulla base di un parametro non ancora rilevato, come la media delle retribuzioni contrattuali dell'anno in corso.... vi è quindi simmetria tra pensioni e contributi da versare..... non sarebbe possibile differenziare..... condurrebbe sicuramente ad uno squilibrio economico»), perché da un lato la mancata rilevazione del parametro è una attività non espletata per ragioni, come detto, a-giuridiche e dall'altro che la divergenza potrebbe essere insita nel sistema, considerato che lo scostamento è limitato. Inoltre ad avviso di questo giudicante non vi è alcuna divergenza giuridica, ma la stessa è il frutto di una mera mancata ed ingiustificata verifica tempestiva del disposto dei contratti e di effettuazione della media delle retribuzioni ivi stabilite (detta terminologia ad avviso dello scrivente meglio si adatta alla attività da effettuare rispetto a «rilevazione» che evoca una attività di chissà quale complessità, non evincibile in concreto).

Quanto al punto 9 della Sentenza della Corte di cassazione n. 2531/2009, deve semplicemente osservarsi che non sarebbe necessaria una liquidazione provvisoria ove le retribuzioni, la cui vigenza è pattuita sin dalla data di firma della contrattazione, venissero indicate tempestivamente dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Sulla scorta di queste argomentazioni e sostanzialmente della applicabilità alla fattispecie *de qua* dell'art. 28 del d.P.R. n. 488/1968 le questioni sono state accolte. La c.d. «legge interpretativa», della cui legittimità costituzionale que-



sto giudice dubita, ha modificato la norma di riferimento, con efficacia retroattiva, quindi applicabile alle controversie di cui è causa. Infatti nel prevedere che il terzo comma dell'art. 3 della legge 8 agosto 1972, n. 457, si interpreta nel senso che il termine ivi previsto del 30 ottobre per la rilevazione della media tra le retribuzioni per le diverse qualifiche previste dai contratti collettivi provinciali di lavoro ai fini della determinazione della retribuzione media convenzionale da porre a base per le prestazioni pensionistiche, impone di ritenere applicabile non l'art. 28 del d.P.R. n. 488/1968, ma il terzo comma dell'art. 3 della legge 8 agosto 1972, n. 457, come interpretato: detta disposizione impone il rigetto della domanda poiché il secondo comma dell'art. 3 della legge 8 agosto 1972, n. 457 si riferisce alle retribuzioni come rilevate l'anno precedente (media della retribuzione prevista per ciascuna qualifica dai contratti collettivi provinciali vigenti al 30 ottobre dell'anno precedente), ovvero come accreditate dall'INPS.

Non manifesta infondatezza.

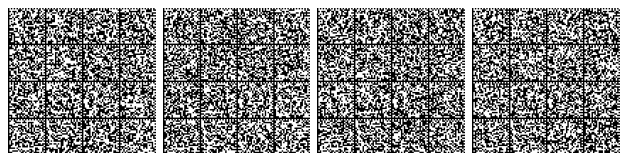
Quanto alla non manifesta infondatezza deve rilevarsi quanto segue.

Non vi era contrasto interpretativo circa il fatto che la disposizione interpretata disciplinasse solo le prestazioni temporanee in agricoltura e non l'accredito contributivo e, conseguenzialmente, la misura della pensione (Corte di cassazione, sez. Lavoro, Sent. nn. 2377/07, 2378/07, 2643/07, 3212/07, 3472/07 e nn. 2531/09, 2596/09, 4355/09). In particolare il primo orientamento ha rafforzato la opzione interpretativa a favore dei pensionati, anche alla luce della disposizione poi oggetto di asserita interpretazione autentica, ma la circostanza che la legge n. 257 del 1972, art. 3 si riferisce solo al calcolo delle prestazioni temporanee, costituisce argomento ultroneo, autonomo ed indipendente (La tesi è fondata, in considerazione di una pluralità di ragioni, che pur partendo da diversi presupposti interpretativi, convergono tutte in tal senso. In primo luogo, la legge n. 257 del 1972, art. 3 si presta ad una duplice interpretazione: o nel senso che esso si riferisca solo al calcolo delle prestazioni temporanee (come sembra più corretto), ovvero nel senso che esso si riferisca anche al calcolo della pensione. Con la prima opzione, ritenendo che esso si riferisce esclusivamente ai criteri di determinazione della retribuzione ai fini della indennità di malattia, di maternità e di disoccupazione, dovrebbe concludersi che invece nulla è cambiato per il calcolo della pensione: la retribuzione pensionabile di ciascun anno si conferma quella di cui al d.P.R. n. 488 del 1968, art. 28, derivante dal calcolo delle «retribuzioni medie da determinarsi annualmente per provincia»; occorre quindi prendere come base pensionabile la media delle retribuzioni rilevate per ciascun anno e quindi, se i decreti ministeriali registrano la media delle retribuzioni dell'anno precedente alla loro emanazione, occorrerà prendere a base le medie di cui al decreto ministeriale dell'anno successivo).

Detta tesi è assolutamente riscontrata anche dal secondo orientamento (contrario agli istanti (*cfr.* in particolare punti 6 e 7 della Sentenza n. 2531/09: Si sottolinea con il ricorso di primo grado che, se questo è il sistema, la retribuzione pensionabile da prendere in considerazione è sì quella fissata nei decreti ministeriali emanati ai sensi del d.P.R. n. 488 del 1968, art. 28, ma, per ogni anno, dovrebbe farsi riferimento al salario medio convenzionale risultante — non già del decreto emanato in quel medesimo anno, perché questo determina il salario medio convenzionale dell'anno precedente — ma a quello risultante dal decreto ministeriale emanato nell'anno successivo, perché solo in tal modo vi sarebbe la corrispondenza, per ciascun anno, tra retribuzione pensionabile e retribuzione riferita al lavoro prestato. La tesi non è condivisibile. 7. Ed infatti il d.P.R. del 1968 rimanda direttamente, per la determinazione della retribuzione pensionabile, ai decreti ministeriali, i quali, inevitabilmente, non possono che rilevare le medie sulla base delle retribuzioni fissate dai contratti collettivi provinciali dell'anno precedente. Vi è quindi sicuramente una discrasia tra i dati del decreto e quelli concernenti i dati retributivi provinciali, ma detta discrasia è insita nel sistema e quindi la sua legittimità è presupposta. Se non è possibile determinare, con sufficiente precisione e semplicità di calcolo, la retribuzione pensionabile sulla base di quella effettivamente percepita o comunque dovuta — perché non lo consente la frammentazione dei rapporti di lavoro degli operai agricoli a tempo determinato, che non percepiscono, nel corso di ciascun anno, retribuzioni in misura costante — è giocoforza ricorrere ad un sistema di conteggio in qualche modo forfettizzato, che però, al pari di quanto avviene per le altre categorie di lavoratori, sia commisurato alle retribuzioni spettanti e quindi percepite, dal momento che il parametro da usare è pur sempre quello determinato dalla contrattazione collettiva provinciale. La impossibilità di adottare un sistema di conteggio diverso giustifica invero la discrasia che sopra si è rilevata tra il decreto e l'anno cui si riferisce la contrattazione collettiva provinciale).

Ne deriva che il legislatore ha interpretato autenticamente una disposizione in relazione alla quale non sussisteva alcun contrasto interpretativo circa la sua inapplicabilità al regime pensionistico/contributivo: non vi era alcun dubbio interpretativo circa il fatto che la disposizione poi interpretata non riguardasse la materia *de qua*.

Il legislatore di contro, con norma asseritamente interpretativa, ha esteso l'ambito di operatività dell'art. 3, comma 3, della legge n. 457/1970, così innovando, con efficacia retroattiva, al sistema normativo preesistente, che vedeva l'accredito contributivo disciplinato esclusivamente dall'art. 28 del d.P.R. n. 488/1968, incidendo direttamente su crediti pensionistici già nel patrimonio degli istanti. Ne deriva che la disposizione in esame appare violare numerose disposizioni della Costituzione, quali gli artt. 3, 38, 53, 111 e 117.



Art. 3 della Costituzione.

Appaiono esservi dubbi di legittimità costituzionale in ordine agli art. 3 della Costituzione apparendo la disposizione sospettata irragionevole ed in evidente contrasto con lo scopo manifestato.

Sul punto deve darsi atto che il legislatore, con una disposizione asseritamente interpretativa, ha esteso la portata di una disposizione normativa, per quanto già detto, pacificamente inapplicabile alla fattispecie, al fine di non adeguare le pensioni degli operai agricoli a tempo determinato, così evitando la condanna in un contenzioso seriale. Lo scopo reale della disposizione appare ancor più evidente, ove si osservi che la disposizione interpretativa avrebbe dovuto operare sull'unica disposizione disciplinante la materia, il predetto art. 28 del d.P.R. n. 488/1968. In tal modo il legislatore non si sarebbe però sottratto ad una chiara censura sub specie di violazione dell'art. 76 della Costituzione, visti gli evidenti limiti della delega sulla scorta della quale è stato adottato il d.P.R. (art. 39 della legge 21 luglio 1965, n. 903). L'art. 2, comma 5, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 doveva quindi necessariamente operare sul terzo comma dell'art. 3 della legge 8 agosto 1972, n. 457, al fine di raggiungere lo scopo di evitare possibili condanne e sottrarsi a detta censura. Appare quindi evidente il sospetto di irragionevolezza della disposizione. Invero la irragionevolezza appare ancora più grave ove si osservi che in realtà la disposizione in esame determina una discriminazione basata sulle condizioni sociali degli istanti. È fatto notorio che i braccianti agricoli solitamente provengono dalle categorie socialmente ed economicamente più basse della società: considerato che solo per detta categoria di lavoratori si valuta, al fine della determinazione della base pensionabile, il più basso salario dell'anno precedente, appare evidente una discriminazione in sfavore di categorie deboli.

Artt. 111 e 117, comma 1, della Costituzione.

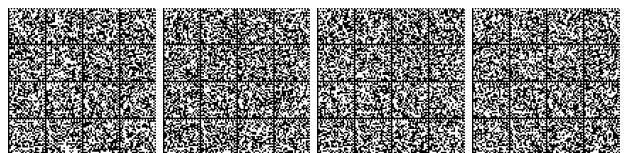
Sotto altro profilo sussistono dubbi di un contrasto diretto con l'art. 117 della Costituzione, per violazione degli obblighi internazionali ed in particolare dell'art 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 (*infra* CEDU), ratificata e resa esecutiva con la legge n. 848/1955. Infatti, con riferimento all'art 6 CEDU, Corte europea dei diritti dell'uomo ha costantemente affermato (Corte europea dei diritti dell'uomo quinta Sezione UNEDIC c. Francia, ricorso n. 20153/2004, Sentenza 18 dicembre 2008) che se, in principio, al potere legislativo non è impedito regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni a portata retroattiva, i diritti derivanti da leggi in vigore, il principio della prevalenza del diritto e la nozione del processo equo sanciti dall'art. 6 vengono si oppongono, salvo che nel caso di motivi imperativi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione nella giustizia allo scopo di influire sulla conclusione giudiziaria della causa (sentenze Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia, 9 dicembre 1994, § 49, serie A n. 301-B, National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito, 23 ottobre 1997, § 112, Raccolta delle sentenze e decisioni 1997-VII e Zielinski e Pradal e Gonzalez et c. Francia [GC], nn. 24846/94 e da 34165/96 a 34173/96, § 57, CEDH 1999-VII).

Nel caso di specie non appaiono sussistere motivi imperativi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione nella giustizia allo scopo di influire sulla conclusione giudiziaria della presente causa, già pendente al momento della adozione della disposizione asseritamente interpretativa: l'unico motivo espressamente paventato, che invero in ogni caso non appare imperativo, come detto non sussiste.

Inoltre, detta disposizione appare porsi in contrasto anche con l'art. 111, primo e secondo comma, Cost., interpretato alla luce dell'art. 6 della CEDU (Corte costituzionale, sentenza n. 505 del 1995, ordinanza n. 305 del 2001, sentenza n. 231 del 2004), poiché la previsione della sua applicabilità ai giudizi in corso viola il principio del giusto processo, in particolare sotto il profilo della parità delle parti, da ritenersi leso da un intervento del legislatore diretto ad imporre una determinata soluzione ad una circoscritta e specifica categoria di controversie.

Questo giudice conosce l'orientamento della Corte costituzionale in merito ai limiti della ingerenza del potere legislativo con riferimento agli artt. 24 della Costituzione, ma ritiene che non siano conferenti alla *ratio* della presente remissione, in quanto fondata anche sull'art. 117 della Costituzione in relazione alla portata precettiva della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come interpretata dalla preposta Corte di Strasburgo (nello stesso senso Corte costituzionale, Sentenza n. 349/07).

Ancora sussiste possibile violazione dell'art 117, comma 1 della Costituzione per violazione dell'art. 14 della CEDU che vieta discriminazioni per l'origine sociale e per la ricchezza nell'ambito di applicazione della convenzione. Si verte nell'ambito di applicazione della convenzione ed in particolare, come visto, dell'art. 6. La disposizione sospettata interviene nei confronti di (contro) una sola categoria di soggetti che si caratterizza in via generale (fatto notorio) per appartenere a settori della società socialmente (per estrazione sociale e culturale) ed economicamente deboli. Gli stessi sono peraltro addirittura lavoratori dipendenti precari, con contratti di lavoro non stabili ed anzi stagionali, quindi in situazione di sfavore da un punto di vista economico/lavorativo rispetto ad ogni altra categoria di lavoratori (precari con retribuzioni tra le più basse riscontrabili). Ai fini dell'art. 14, una differenza di trattamento tra persone che si tro-



vano in situazioni analoghe o molto simili è discriminatoria se non ha una giustificazione oggettiva e ragionevole, cioè se non persegue uno scopo legittimo o se non esiste un ragionevole legame di proporzionalità tra i mezzi impiegati e l'obiettivo che si vuole realizzare (Corte europea dei diritti dell'uomo quarta sezione ricorso n. 23800/06 John Shelley contro il Regno Unito). Nel caso che interessa appare una possibile doppia discriminazione: da un lato i precari della agricoltura rispetto al resto del precariato, che vede la propria contribuzione correlata alla retribuzione reale, e, dall'altro, gli operai agricoli rispetto agli altri lavoratori dipendenti, che vedono le loro contribuzioni correlate alla retribuzione reale (la contribuzione è versata sulla base della retribuzione reale ex art. 12, legge n. 153/1969; la pensione è calcolata sulla base dei contributi versati e/o della retribuzione percepita, ex legge n. 355/1995) e non a quello dell'anno antecedente: ne deriva un possibile contrasto con l'art. 117 della Costituzione.

Artt. 3, 38 e 53 della Costituzione.

Ancora appaiono esservi dubbi di legittimità costituzionale in ordine agli artt. 3, 38, comma 2, e 53 della Costituzione. La sentenza conclusiva dei procedimenti di cui è causa è sentenza di condanna che accerta un credito già nel patrimonio giuridico degli istanti e conseguenzialmente, eventualmente, condanna parte convenuta. Così posta la questione, è evidente che la disposizione sospettata incide su un rapporto di credito/debito. L'effetto determinato dall'art. 2, comma 5, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 è quindi quello di determinare l'estinzione del diritto di credito del pensionato anche alle differenze dei ratei di pensione infratemporalmente maturati. A fronte di ciò l'estinzione del debito in forza di disposizione legislativa.

La disposizione in esame priva una parte, ovvero il pensionato/assistito, anche di parte della pensione già maturata (differenze nei ratei), con violazione degli artt. 3 e 38, comma 2, della Costituzione, avendo il legislatore, con la disposizione sospettata, previsto l'elisione di questo diritto, già presente nel patrimonio delle posizioni giuridiche degli istanti, in assenza di apprezzabile giustificazione, essendo quella esplicitata dalla disposizione in esame, ovvero l'interpretazione di disposizione normativa, inesistente.

La Carta costituzionale prevede poche e circoscritte ipotesi in cui una persona possa essere privata di diritti, ovvero obbligata a prestazioni e ciò sempre in favore dello Stato (art. 53, obbligo di concorrere alle spese pubbliche), ovvero anche di privati (artt. 42 e 43), ma sempre a fronte di specifici motivi d'interesse generale. Nel caso di specie invece la disposizione in esame, per determinati soggetti, in condizioni deboli (pensionati con redditi minimi, trattandosi di pensioni agricole) ha previsto che questi siano privati di diritti già entrati nel loro patrimonio.

Si tratta quindi di una disposizione *latu sensu* ablativa, adottata al di fuori delle ipotesi previste dalla Costituzione, che impone un sacrificio ad una sola categoria di soggetti, deboli, in favore dell'INPS. L'effetto è quindi quello di una disposizione con efficacia retroattiva che viola un fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore deve, in linea di principio, attenersi, che, pur non elevato a dignità costituzionale, salva la previsione dell'art. 25 Cost. relativo alla materia penale, consente al legislatore ordinario emanare norme retroattive solo ove esse trovino adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si pongano in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti così da incidere arbitrariamente sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti (Corte costituzionale, sent. n. 229 del 1999, 432 del 1997, 153 e 6 del 1994, 283 del 1993, 419 del 2000).

Tanto premesso gli atti vanno rimessi al Giudice delle leggi per le sue valutazioni in merito.

P. Q. M.

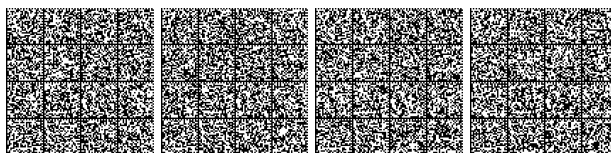
Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di costituzionalità dell'art. 2, comma 5, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 per violazione degli artt. 3, 38, 53, 111 e 117 della Costituzione.

Sospende il giudizio in corso e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri ed alle parti in causa.

Così deciso in Rossano il 25 marzo 2010.

Il Giudice: COPPOLA



N. 380

*Ordinanza del 2 agosto 2010 emessa dal Giudice dell'esecuzione di Tribunale Forlì
nel procedimento esecutivo promosso da Equitalia Romagna S.p.a. contro Valletta Michele*

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Esecuzione esattoriale - Esito negativo del terzo incanto nell'espropriazione forzata immobiliare - Assegnazione dell'immobile allo Stato «per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede», anziché «per il prezzo base del terzo incanto» - Violazione del principio di ragionevolezza rispetto ai mezzi giuridici e allo scopo pratico, nonché del principio di uguaglianza in sé e in relazione al principio di capacità contributiva - Violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e determinatezza delle prestazioni imposte, pur nell'ipotesi in cui il criterio della «minor somma» abbia natura sanzionatoria - Irragionevole determinazione del prezzo per l'assegnazione coattiva (non essendo l'entità del tributo per cui si procede in alcun modo collegata al valore di mercato dell'immobile) - Falcidia al patrimonio del debitore in misura pari alla differenza tra la base d'asta del terzo incanto e la pretesa tributaria insoluta.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, art. 85, comma 1 (nel testo attualmente in vigore).
- Costituzione, artt. 3, 23, 42 e 53, primo comma.

IL TRIBUNALE

Nel procedimento esecutivo esattoriale n. 10/2010 R.G.E.;

Vista l'istanza depositata in data 21 gennaio 2010 da Equitalia Romagna S.p.a. quale agente della riscossione per la Provincia di Forlì-Cesena, con cui è stata chiesta, ai sensi dell'art. 85 decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, l'assegnazione allo Stato dell'immobile pignorato (quota di 1/2 della proprietà di un appartamento e garage sito a Bertinoro, v. A. Garibaldi n. 291, distinto al n. C.E.U. foglio 11, p.lla 318 sub. 3, cat. A/2, cl. 2, vani 7,5 e p.lla 318 sub. 4, cat. C/6, al. 2, mq. 33) di proprietà di Valletta Michele;

Preso atto della richiesta di assegnazione dell'immobile allo Stato per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto (pari a € 79.454,67) e quello per cui si procede (rideterminato all'udienza del 9 giugno 2010 in € 58.659,17 per effetto dell'ultimo intervento), con fissazione del termine per il deposito del prezzo;

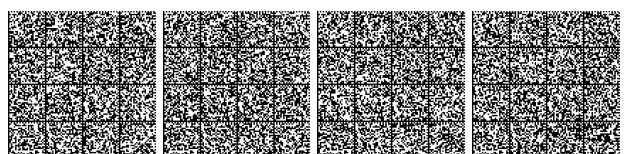
Premesso che la procedura di riscossione esattoriale si è, sino a qui, regolarmente svolta con avviso di vendita regolarmente trascritto e notificato al debitore, e con lo svolgimento di tre incanti d'asta, andati deserti;

Disposta la comparizione delle parti per l'udienza del 9 giugno 2010 e sciolta la riserva in tale sede assunta, osserva quanto segue.

Ritiene il giudicante che sussistano fondati motivi per sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 85, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, nella parte in cui consente l'assegnazione dell'immobile allo Stato per il minor prezzo tra quello base del terzo incanto quello del credito per cui si procede, anziché per il prezzo base del terzo incanto, per i motivi di seguito esposti.

Si premette che l'art. 85 decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, relativo alla riscossione delle sole entrate dello Stato di natura tributaria, al primo comma, prevede che «se il terzo incanto ha esito negativo, il concessionario, nei dieci giorni successivi, chiede al giudice dell'esecuzione l'assegnazione dell'immobile allo Stato per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede, depositando nella cancelleria del giudice dell'esecuzione gli atti del procedimento». Aggiunge il secondo comma che «il giudice dell'esecuzione dispone l'assegnazione, secondo la procedura prevista dall'art. 590 c.p.c. Il termine per il versamento del prezzo per il quale è stata disposta l'assegnazione non può essere inferiore a sei mesi».

A seguito del versamento del prezzo, come sopra determinato, nel rispetto del termine assegnato, il giudice dell'esecuzione pronuncia il decreto di trasferimento in favore dello Stato ai sensi dell'art. 586 c.p.c., senza avere alcun potere discrezionale. Ove ricorrano i presupposti sopra indicati (terzo incanto deserto, istanza del concessionario, versamento del prezzo nel termine assegnato), il giudice dell'esecuzione è, infatti, tenuto ad assegnare il bene allo Stato, non potendo rifiutare l'emissione del decreto di trasferimento, come si evince dal tenore del citato art. 85 che stabilisce che «il giudice dell'esecuzione dispone l'assegnazione» e non invece «può disporre».



Inoltre, a differenza di quanto avviene nelle ordinarie esecuzioni immobiliari, nelle esecuzioni esattoriali non rientra nei poteri del giudice disporre lo svolgimento di un ulteriore incanto in luogo dell'assegnazione allo Stato, atteso che il potere di ordinare l'espletamento di un quarto incanto spetta solo all'ente impositore, come emerge dal terzo comma dell'art. 85.

L'assegnazione prevista dall'art. 85 cit. ha natura c.d. sostitutiva della vendita forzata. Infatti, l'assegnazione viene fatta per un prezzo, pari alla minor misura tra la base d'asta del terzo incanto e il credito tributario per cui l'esattore procede (comma 1), e questo prezzo deve essere interamente versato dallo Stato all'effetto di ottenere il trasferimento della proprietà (comma 2), tanto è vero che è regolato il caso del mancato versamento del prezzo (comma 3). Al versamento segue dunque l'acquisizione del prezzo alla massa attiva (art. 509 c.c.) e la sua assegnazione all'esattore se non vi sono concorrenti (artt. 84 decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973 n. 602 e 510 c.p.c.).

Nel caso in cui vi sia l'intervento di altri creditori, deve procedersi alla distribuzione in ragione delle rispettive cause di prelazione tra esattore e altri concorrenti, secondo quanto previsto dagli artt. 84 decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973 n. 602 e 596 c.p.c.

Da ciò si desume che l'art. 85 cit. esclude, implicitamente, ma in maniera non equivoca, la possibilità per l'esattore di chiedere l'assegnazione a favore dello Stato a soddisfacimento del credito erariale (c.d. assegnazione satisfattiva o *datio in solutum* giudiziale) e la possibilità per lo Stato di limitarsi al versamento del solo eventuale conguaglio tra il prezzo di assegnazione e il credito per cui può utilmente collocarsi in sede di riparto (c.d. assegnazione mista). L'art. 3, comma 40, del d.-l. n. 203/2005 (conv. legge n. 248/2005) ha sostituito ai comma 2 e 3 dell'art. 85 cit. le parole «dell'eventuale conguaglio» con le parole «del prezzo per il quale è stata disposta l'assegnazione».

Il prezzo di assegnazione previsto dalla norma è pari alla minor somma tra il credito tributario per cui si procede e la base d'asta del terzo incanto andato deserto, come già previsto per la devoluzione allo Stato ai sensi dell'art. 87 decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973 n. 602. Poiché non è previsto — è anzi chiaramente escluso a seguito della modifica apportata dall'art. 3 comma 40 d.-l. n. 203/2005 — il versamento di alcun «conguaglio», la norma non può che essere interpretata nel senso che il prezzo di assegnazione è definitivamente fissato nella minor somma tra credito e base d'asta del terzo incanto e che l'eventuale differenza tra base d'asta del terzo incanto e credito non dà luogo ad alcun obbligo di conguaglio né a incremento del prezzo di assegnazione.

La stessa Corte, pronunciandosi sulla devoluzione allo Stato, aveva interpretato l'art. 87 decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 nel senso che la norma consente «che la procedura esattoriale possa concludersi con la devoluzione del bene allo Stato per il minor prezzo tra quello dell'incanto e l'ammontare dell'imposta per cui ha avuto luogo l'esecuzione» (Corte cost. ord. 31 marzo 1988 n. 383).

Si osserva, inoltre, che, ai fini della determinazione del prezzo di assegnazione, non è determinante l'entità dei crediti concorrenti al riparto (art. 54 cpv. decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973 n. 602) aventi prelazione anteriore a quella dell'esattore, in quanto l'art. 85 cit. facendo riferimento alla «somma per la quale si procede» riguarda evidentemente il credito tributario e non altri, ed inoltre tale norma non rinvia all'art. 589 c.p.c., secondo cui «l'istanza di assegnazione deve contenere l'offerta di pagamento di una somma non inferiore a quella prevista

nell'art. 506», né all'art. 506 c.p.c. che indica per l'assegnazione «un valore non inferiore alle spese di esecuzione e ai crediti aventi diritto a prelazione anteriore a quello dell'offerente».

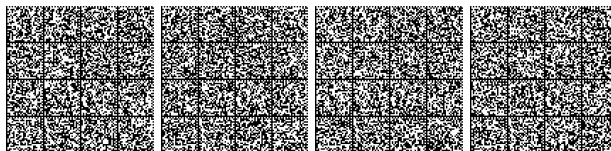
Nel caso in esame vi sono stati due interventi da parte di CORIT Riscossioni Locali, per un credito di € 1.628,58 e della Cassa dei Risparmi di Forlì e della Romagna per un credito di € 1.941,15 oltre ad altri due interventi della stessa Equitalia Romagna per gli importi di € 2.581,72 e di € 6.296,79.

Ciò nonostante, applicando la norma in questa sede denunciata, l'assegnazione allo Stato dovrebbe comunque essere fatta sulla base del minor credito tributario (pari a € 59.466,41, erroneamente indicato da Equitalia nel verbale di udienza del 9 giugno 2010 in € 58.659,17) e, a seguito del versamento del prezzo, tale sola somma sarà disponibile per il riparto, a fronte di un maggior valore dell'immobile al terzo incanto (€ 79.454,67).

Rileva il giudicante che l'interpretazione della norma come sopra indicata sia l'unica possibile, non essendo prospettabile un'interpretazione costituzionalmente orientata della stessa.

In relazione ai motivi di sospetta illegittimità costituzionale dell'art. 85 decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, come modificato dall'art. 16 d.lgs. n. 46/1999 e art. 3, comma 40, d.-l. n. 203/2005, ritiene il giudicante che sussista contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost. per violazione dei principi di ragionevolezza rispetto ai mezzi e allo scopo e di uguaglianza in sé, e in relazione al principio di capacità contributiva.

Come premesso, la prospettata incostituzionalità della norma non riguarda i casi in cui l'assegnazione debba avvenire al prezzo costituito dalla base d'asta del terzo incanto (essendo tale criterio conforme a quello applicabile nelle procedure esecutive ordinarie, ai sensi degli artt. 589 e 565 c.p.c.), ma solo le ipotesi — quale è quella relativa



al caso in esame — in l'assegnazione debba essere effettuata per un prezzo pari al minor credito tributario, e dunque, a «sconto» rispetto alla base d'asta del terzo incanto (che, per effetto dei ribassi progressivi di un terzo, corrisponde ai 4/9 del prezzo iniziale fissato dal concessionario, artt. 79 e 81 decreto del Presidente della Repubblica n. 602).

Né si censura il fatto che la norma consenta, in caso di invendibilità dell'immobile pignorato con la procedura della vendita all'asta, l'acquisizione in proprietà allo Stato, avendo la Corte già affermato che la devoluzione è «la conseguenza dell'oggettiva impossibilità di vendere il bene esecutato, impossibilità dimostrata dall'esito negativo di più incanti caratterizzati da ribassi particolarmente elevati» (Cost. 13 marzo 1988, n. 383).

Quello che appare censurabile è la previsione dell'assegnazione del bene non sulla base di un criterio univoco costituito dal prezzo base del terzo incanto, ma su un criterio, quale è quello della differenza tra la maggior base d'asta del terzo incanto e il minor tributo, non conforme ai fondamenti costituzionali del prelievo tributario e idoneo a generare irrazionalità e ineguaglianze tra casi omogenei.

L'art. 85 decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973 n. 602 riguarda la riscossione dei soli tributi dello Stato ed è quindi norma che rientra, in senso ampio, nel campo delle norme tributarie, inteso come settore dell'ordinamento che disciplina, tra l'altro, l'esazione delle imposte. Nel caso come quello in esame, l'obbligazione tributaria non resta infatti ai margini dell'istituto, come scopo per il quale si svolge la procedura di riscossione, ma entra direttamente nel testo della norma e nel contenuto del provvedimento che il giudice deve adottare perché, essendo di ammontare inferiore alla base d'asta, determina da un lato la misura del prezzo di assegnazione e, dall'altro, la misura del sacrificio patrimoniale imposto al debitore rispetto alla somma che potrebbe ricavarsi se l'assegnazione dovesse farsi, in ogni caso, per un prezzo pari alla base dell'ultimo esperimento d'asta.

Si rileva, inoltre, che l'assegnazione fatta «a sconto» sulla base d'asta rappresenta per il debitore una perdita patrimoniale e, in modo perfettamente complementare, un lucro per lo Stato in misura pari alla differenza tra i due parametri (base d'asta e credito tributario). La perdita e il lucro, quasi per definizione, non trovano la propria causa giustificativa nell'adempimento dell'obbligazione tributaria poiché anzi il contribuente esecutato perde in termini patrimoniali il surplus rispetto all'entità del tributo rimasto insoluto. Il Valletta, pur essendo tenuto a corrispondere per debiti tributari la somma di € 59.466,41, verrebbe privato, in favore dello Stato, di un bene che, a seguito di consistenti ribassi, è stato messo in vendita secondo le stesse norme di legge a un prezzo non inferiore ad € 79.454,67. Pertanto, causa efficiente di perdita e lucro è solo e soltanto, il fatto accidentale e casuale che il pignoramento esattoriale sia caduto su un bene che, nonostante i ribassi d'asta, ancora esprime un valore patrimoniale superiore a quello del credito.

Il criterio di agganciare il prezzo all'entità del tributo insoluto genera evidenti ineguaglianze e aporie, sintomatiche dell'irrazionalità degli esiti applicativi della norma. Il valore dell'assegnazione dello stesso mobile finisce infatti per variare in funzione dell'entità del credito tributario per cui si procede ad esecuzione (ad esempio, se il credito erariale per cui si procede fosse pari a € 50.000,00 e la base d'asta del terzo incanto pari a € 100.000,00, l'assegnazione dovrebbe farsi al prezzo di € 50.000,00. Per contro, se l'esattore procedesse per un credito tributario pari ad € 200.000,00, l'assegnazione dello stesso identico immobile dovrebbe farsi per la minor somma tra i due parametri e quindi per € 100.000,00).

Due le irrazionalità che conseguono. Primo, visto che l'assegnazione è sostitutiva della vendita, ossia ha una causa venditionis, il prezzo d'acquisto — pure «a sconto» e tenuto conto delle forti e condivise esigenze pubblicistiche che si esprimono nella disciplina della riscossione delle imposte erariali — non può essere razionalmente determinato che in funzione di un parametro che riguarda l'immobile, quale è il prezzo ribassato che funge da base d'asta del terzo incanto: opzione che rientra nella discrezionalità legislativa e che il rimettente non intende revocare in dubbio.

Discorso diverso vale per l'altro parametro qui censurato, riguardante la misura del tributo per cui si procede, che non soltanto rappresenta una variabile indipendente dal valore dell'immobile, ma non è neppure indirettamente collegata visto che l'art. 76 decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973 n. 602 prevede bensì la misura minima del credito per procedere ad espropriazione immobiliare (€ 8.000,00), ma non un criterio di proporzionalità tra il credito e il valore dell'immobile che il concessionario può legittimamente pignorare.

Va, peraltro, chiarito, che l'art. 76 cit. non forma oggetto della questione di legittimità costituzionale che si propone all'esame della Corte, poiché per neutralizzare le irrazionalità denunciate sarebbe sufficiente espungere dall'art. 85 decreto del Presidente della Repubblica n. 602 la parte che aggancia il prezzo di assegnazione alla «minor ... somma per la quale si procede».

Oltre a quella evidenziata, vi è anche una seconda e più grave irrazionalità, poiché l'aggancio al «minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede» implica che, a parità di valore dell'immobile, viene a ricevere un trattamento «migliore» in termini di valori di scambio, il contribuente che ha verso lo Stato un debito tributario più elevato del valore (pur ribassato) dell'immobile.



Si evidenzia, infatti, che se il tributo insoluto è di entità inferiore alla base d'asta, l'esecutato riceverà, per effetto del versamento del prezzo e sia pure per pagare lo Stato e gli altri suoi creditori eventualmente intervenuti, una somma pari alla sola entità del credito e subirà quindi la perdita patrimoniale «differenziale» data dal maggior valore dell'immobile risultante dalla base d'asta del terzo incanto.

Al contrario, se il contribuente per qualsiasi motivo, ha lasciato accumulare un consistente debito tributario verso lo Stato, di ammontare superiore alla base d'asta, egli riceverà per effetto del versamento del prezzo quella stessa somma che avrebbe potuto ricevere se il terzo incanto fosse andato a buon fine, senza subire perdite ulteriori.

In tal modo, una norma che ha verosimilmente anche lo scopo di contrastare, disincentivare l'inadempienza dei cittadini alle obbligazioni tributarie, finisce per avere un risultato pratico opposto, in quanto ceteris paribus premia l'accumulazione del debito o, quantomeno, evita al grosso debitore di subire, oltre alla perdita dell'immobile, anche l'ulteriore falcidia rappresentata dalla differenza tra base d'asta e tributo insoluto.

Questa irrazionalità dei mezzi giuridici rispetto allo scopo pratico della norma si verifica solo per effetto dell'aggancio, qui censurato, al «minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede», poiché se l'assegnazione avvenisse sempre per una somma non inferiore alla base d'asta dell'ultimo incanto, non si verificherebbe nessuna irrazionalità né disparità di trattamento in funzione del minore o maggiore tributo insoluto.

L'aggancio del prezzo di assegnazione alla «minor ... somma per la quale si procede» entra inoltre in conflitto anche con il principio cardine del prelievo tributario secondo il quale «tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva» (art. 53 comma 1 Cost.).

Poiché, secondo stabile insegnamento della Corte, il principio di capacità contributiva «va interpretato quale specificazione del generale principio di uguaglianza, nel senso che a situazioni uguali devono corrispondere uguali regimi impositivi e, correlativamente, a situazioni diverse un trattamento tributario differenziato» (Cost. 6 luglio 1972 n. 120; conformi *ex multis* cost. 4 febbraio 2000 n. 25; cost. 13 dicembre 1963 n. 155) e che, ancora, le differenze di trattamento tributario per essere giustificate devono appoggiarsi su un motivo razionalmente apprezzabile (Cost. 14 luglio 1976 n. 167) o, evidentemente, su situazioni obiettivamente diverse (Cost. 12 luglio 1965 n. 69), il discorso sulla violazione del principio di capacità contributiva da parte dell'art. 85 decreto del Presidente della Repubblica n. 602 può saldarsi senza difficoltà con il discorso già svolto in merito alla violazione dell'art. 3 cost. sotto i profili dell'irrazionalità con riguardo al mezzo giuridico perché il parametro del credito non può ragionevolmente servire a stabilire il prezzo di acquisto coattivo di un immobile, nonché dell'irrazionalità con riguardo allo scopo pratico perché la norma premia ceteris paribus l'accumulazione del debito tributario.

L'entità del tributo rappresenta la misura entro la quale risulta accettabile e costituzionalmente legittimo imporre al cittadino un sacrificio patrimoniale per «concorrere alle spese pubbliche». Al contrario, un sacrificio più ampio di quello definito dall'obbligazione tributaria (salvi accessori, sanzioni, costi di riscossione etc.) non soltanto non trova un fondamento di legittimità costituzionale nell'art. 53 Cost., ma anzi risulta implicitamente vietato dalla stessa norma, visto che in tal modo verrebbe fatto carico al cittadino di concorrere alle spese pubbliche in misura maggiore rispetto alla sua capacità contributiva.

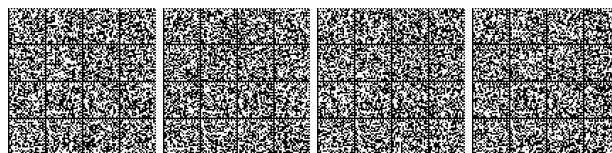
Ritiene il giudicante che anche l'art. 85 cit. debba sottostare al principio di capacità contributiva, in quanto l'art. 53 comma 1 cost. non distingue il momento fisiologico dell'adempimento dalle patologie del rapporto di imposta, e non può ammettersi che il principio di capacità contributiva si applichi soltanto agli atti di imposizione e perda rilevanza nel momento della riscossione, visto che il concorso alle spese pubbliche si attua proprio con l'adempimento, spontaneo o coattivo che sia, della pretesa tributaria.

Tuttavia, il criterio della «minor ... somma per la quale si procede», non rispetta il principio che commisura alla capacità contributiva il sacrificio patrimoniale che può legittimamente imporsi al cittadino in relazione all'adempimento del tributo.

Con tale criterio, infatti, l'obbligazione tributaria finisce per determinare il prezzo di acquisto del bene ed assoggetta il contribuente espropriato ad una perdita patrimoniale pari al surplus della base d'asta rispetto al credito, la quale si aggiunge all'onere economico del tributo. Essendo, dunque, un onere aggiuntivo, non riceve copertura costituzionale dall'art. 53, comma 1, Cost. atteso che la capacità contributiva sussiste nei limiti dell'obbligazione tributaria o, in sede di riscossione coattiva, dalla «somma per la quale si procede».

Pertanto, tale onere aggiuntivo viene imposto al contribuente per il fatto che il pignoramento esattoriale è accidentalmente caduto su di un immobile che, nonostante i ribassi, viene ad avere una base d'asta superiore alla misura del credito.

L'art. 85 decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 risulta, dunque, sospetto di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 53, in quanto consente che in sede di riscossione esattoriale il contribuente moroso sia sottoposto — e peraltro secondo un criterio di pura casualità — un sacrificio patrimoniale di entità più ampia di quello definito dall'obbligazione tributaria (e relativi accessori, soprattasse, sanzioni, costi di riscossione etc.).



Pur non ignorando che, secondo costante giurisprudenza, il principio della capacità contributiva non può applicarsi alle prestazioni patrimoniali con funzione sanzionatoria di violazioni tributarie (*ex multis* Corte cost. 30 luglio 1997 n. 291; Corte cost. 17 luglio 1980 n. 119), il sospetto di legittimità costituzionale del citato art. 85 non muterebbe anche ipotizzando che l'assegnazione per la «minor ... somma per la quale si procede» — e quindi «a sconto» sulla base d'asta — avesse natura sanzionatoria dell'inadempienza del contribuente e si sottragga quindi all'applicazione dell'art. 53 Cost.

Innanzitutto, si rileva che il criterio della «minor somma» risponde chiaramente ad una esigenza di risparmio dello Stato nell'acquisto della proprietà mediante assegnazione forzata e non a fini sanzionatori. Questa esigenza può astrattamente condividersi, salvo che per il parametro rappresentato dalla misura del credito tributario, che non ha alcun apprezzabile e ragionevole collegamento con il valore del bene.

In ogni caso, quand'anche si trattasse di sanzione imposta per il perdurante inadempimento del debitore, la sua operatività risulterebbe comunque priva di razionalità visto che andrebbe a colpire — con palese violazione del principio di eguaglianza — non tutti i contribuenti morosi che vengono espropriati del bene a favore dello Stato, ma soltanto una parte di essi, ossia coloro che hanno casualmente subito il pignoramento di un bene che, pur dopo i ribassi, ha una base d'asta superiore all'entità del credito per cui si procede.

Inoltre, la sanzione non sarebbe neppure ragguagliata alla misura del tributo rimasto insoluto o a una somma fissa predeterminata dalla legge (come normalmente avviene nelle sanzioni pecuniarie di diritto tributario), ma risulterebbe a priori indeterminabile e indeterminata dalla legge, perché dipendente dalla differenza tra base d'asta e credito, ossia da un elemento (valore dell'immobile ai fini dell'esecuzione esattoriale: art. 79 decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973 n. 602) che rappresenta una variabile indipendente rispetto al credito per cui si procede. Il criterio della «minor ... somma per la quale si procede» non può, dunque, interpretarsi come sanzione, e quindi non si sottrae alla censura basata sull'art. 53 Cost. In ogni caso, risulterebbe costituzionalmente illegittimo per violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza (art. 3 Cost.) e determinatezza delle prestazioni patrimoniali imposte per legge (art. 23 Cost.).

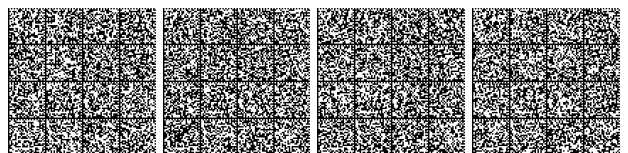
Ulteriore profilo di illegittimità della norma in questa sede censurata, è la violazione degli artt. 3 e 42 Cost. per irragionevole determinazione del prezzo per l'assegnazione coattiva.

L'assegnazione per la «minor ... somma per la quale si procede» determina in danno dell'espropriato una perdita patrimoniale che non trova giustificazione nell'adempimento dell'obbligazione tributaria, riguardando infatti il surplus e non trova, quindi, copertura costituzionale nell'art. 53 comma 1 Cost. del quale rappresenta, al contrario, una violazione.

Avendo precisato che l'assegnazione ex art. 85 cit. è un mezzo sostitutivo della vendita forzata, deve anche verificarsi se la perdita ed il correlativo lucro differenziale tra base d'asta e «minor ... somma per la quale si procede», trovino un fondamento alternativo di legittimità nella causa venditionis ossia nel rapporto di scambio «cosa contro prezzo» cui dà luogo l'assegnazione sostitutiva. La risposta non può che essere negativa.

Nei ripetuti interventi in materia di esproprio, la Corte costituzionale ha più volte affermato che l'indennizzo «deve rappresentare un serio ristoro. Perché ciò possa realizzarsi, occorre far riferimento, per la determinazione dell'indennizzo, al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge. Solo in tal modo può assicurarsi la congruità del ristoro spettante all'espropriato ed evitare che esso sia meramente apparente o irrisorio rispetto al valore del bene» (*ex multis* Corte cost. 30 gennaio 1980 n. 5), aggiungendo di recente che «un'indennità “congrua, seria ed adeguata” non può adottare il valore di mercato del bene come mero punto di partenza per calcoli successivi che si avvalgono di elementi del tutto sganciati da tale dato, concepiti in modo tale da lasciare alle spalle la valutazione iniziale» (Corte cost. 24 ottobre 2007 n. 348).

Considerato che l'art. 85 cit., pur non rientrando nel novero dell'espropriazione per pubblica utilità, né di altri atti ablatori disposti dalla pubblica amministrazione, riguarda comunque il trasferimento coattivo di una proprietà privata, sia pur subordinato al versamento del prezzo da parte dello Stato, non si ravvisano ragioni per discostarsi dai principi espressi dalla Corte costituzionale. Pertanto, quando lo Stato esercita la potestà, con determinazione unilaterale e fuori da un contesto negoziale, di acquistare un bene privato, il corrispettivo dello scambio deve essere «congruo, serio e adeguato» ossia deve assumere a parametro — pur potendo discostarsene al ribasso per contemperare interessi pubblici e privati — «il valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso» (Corte cost. 30 gennaio 1980 n. 5) e non può legittimamente basarsi su «elementi del tutto sganciati da tale dato» (Corte cost. 24 ottobre 2007 n. 348).



Mentre risulta perfettamente legittima la fissazione del valore di assegnazione sulla base del «prezzo base del terzo incanto», poiché tale dato soddisfa al contempo l'interesse pubblico al risparmio di spesa e la giurisprudenza costituzionale che assegna al valore del bene la funzione di parametro su cui calcolare la misura del ristoro (o corrispettivo) da versare al privato per la perdita della proprietà, non altrettanto può affermarsi per il criterio della «minor ... somma per la quale si procede», posto che la misura del tributo insoluto è una variabile indipendente dal valore di mercato dell'immobile e non è neppure un criterio razionalmente accettabile per stabilire di autorità il corrispettivo di uno scambio imposto.

A questo unto, è opportuno evidenziare che la precedente ordinanza del 31 marzo 1988 n. 383, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 87 e 51 decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973 nella parte in cui consente che «la procedura esattoriale possa concludersi con la devoluzione del bene allo Stato per il minor prezzo tra quello dell'incanto e l'ammontare dell'imposta per cui ha avuto luogo l'esecuzione», non può ritenersi ostativa ad una nuova decisione, risultando diversi i parametri di controllo della legittimità costituzionale dell'art. 85 decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973 n. 602 in questa sede invocati.

Nel precedente del 1988, la questione era stata sollevata per asserita violazione degli artt. 3, 24, 97 e 113 cost. sotto profili che oggi hanno perso in buona parte ragione di essere a seguito della riforma introdotta con il d.lgs. n. 46/1999 e comunque non sono neppure indirettamente collegati alla questione sollevata. L'ordinanza n. 383 non si è infatti pronunciata con specifico riguardo alla violazione delle norme costituzionali qui segnalate (artt. 3 e 53; artt. 3 e 42) e al principio di ragionevolezza rispetto ai mezzi giuridici e allo scopo pratico, poiché tali profili non erano stati dedotti dal giudice remittente.

Inoltre, dopo la suddetta pronuncia del 1988, vi è stato un significativo mutamento del quadro normativo con il d.lgs. n. 46/1999.

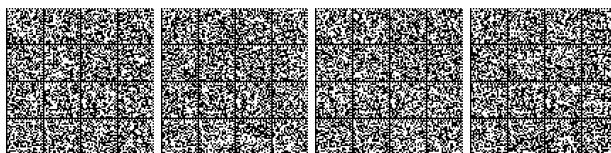
Nel respingere come manifestamente infondata la questione, l'ordinanza n. 383 aveva osservato, tra l'altro, che i creditori «hanno facoltà di pagare l'ammontare dell'imposta dovuta dal debitore determinando così l'estinzione del procedimento di espropriazione secondo quanto previsto dall'art. 49 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973; che, inoltre, nel caso di devoluzione dell'immobile espropriato allo Stato, l'art. 90 del decreto del Presidente della Repubblica citato consente — a tutela di tutti i creditori — il riscatto dell'immobile espropriato, mediante il versamento del prezzo della devoluzione, da parte di chi ha subito l'espropriazione nonché dei creditori ipotecari e dei creditori chirografari intervenuti, stabilendo che per effetto del riscatto da chiunque esercitato il bene ritorna all'espropriato nella situazione di diritto in cui si trovava anteriormente al pignoramento e colui che ha esercitato il riscatto subentra nei diritti e privilegi spettanti allo Stato sull'immobile fino a concorrenza della somma pagata (art. 90, quinto comma); che i diritti ora menzionati possono essere fatti valere, in costanza di fallimento, anche dagli organi preposti alla procedura concorsuale».

La facoltà di pagare il debito e il potere di riscatto dell'immobile, anche nei tre mesi successivi alla devoluzione allo Stato (art. 90 cit.), rappresentavano per la Corte un adeguato bilanciamento — tale da ricondurre ad equità il sistema normativo — alla potestà dello Stato di acquistare l'immobile pignorato e rimasto invenduto per un prezzo sganciato dal valore del bene e commisurato, anche allora, alla «minor ... somma per la quale si procede».

Deve, a tale riguardo, evidenziarsi, che nell'attuale contesto normativo, il diritto di riscatto dell'immobile aggiudicato o devoluto allo Stato, già previsto dall'art. 90 decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, è stato abrogato dal d.lgs. n. 46/1999, con la conseguenza che, una volta disposta l'assegnazione dell'immobile allo Stato, il debitore o altri per lui non hanno più la possibilità di evitare che si consumi, col versamento del prezzo, quella falcidia patrimonio del debitore che è rappresentata dalla differenza tra la base d'asta del terzo incanto e la pretesa tributaria rimasta insoluta.

Nell'attuale quadro normativo, rimane solo la possibilità, prevista dall'art. 61 decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, per il debitore o un terzo per lui di adempiere il debito, estinguendo con ciò il processo esecutivo, ma solo prima, e non dopo che l'assegnazione sia deliberata, poiché anche all'esecuzione esattoriale deve ritenersi applicabile, giusta il rinvio contenuto nell'art. 49 cpv. decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, l'art. 187-bis disp. att. c.p.c. (secondo il quale «in ogni caso di estinzione o di chiusura anticipata del processo esecutivo avvenuta dopo l'aggiudicazione, anche provvisoria, o l'assegnazione, restano fermi nei confronti dei terzi aggiudicatari o assegnatari, in forza dell'articolo 632, secondo comma, del codice, gli effetti di tali atti»).

Pertanto, a parere del remittente, la legittimità costituzionale di una norma che regola un atto del processo esecutivo, quale oggi è l'assegnazione dell'immobile allo Stato, non può essere affermata per il solo fatto che quella norma potrebbe eventualmente non essere applicata perché l'esecuzione si è estinta prima della pronuncia dell'ordinanza che dispone l'assegnazione allo Stato ai sensi dell'art. 85 cit. Ed in ogni caso, anche il contribuente inadempiente, a prescindere dal fatto che non abbia pagato per mancanza di mezzi o per altro motivo, ha diritto a non subire la falcidia del suo patrimonio cui darebbe altrimenti luogo l'assegnazione allo Stato per la «minor ... somma per la quale si procede».



In relazione alla rilevanza della questione nel presente processo esecutivo, è sufficiente rimarcare che l'esecuzione è stata promossa da Equitalia Romagna S.p.a. per crediti tributari dello Stato, risultanti dagli estratti di ruolo versati in atti; che hanno avuto regolare svolgimento e sono andati deserti i tre incanti previsti dalla legge; che è stata proposta rituale istanza di assegnazione dell'immobile pignorato allo Stato ai sensi dell'art. 85 cit. per il minor prezzo costituito dalla somma per cui si procede, essendo il valore del base d'asta del terzo incanto risultata superiore al credito.

Pertanto, in difetto di dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma in esame, nella parte in cui ammette che l'assegnazione possa aver luogo «per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede», anziché, in ogni caso, «per ... il prezzo base del terzo incanto», sussisterebbero tutte le condizioni per far luogo all'assegnazione allo Stato dell'immobile per un prezzo pari alla minor «somma per la quale si procede».

Va dunque sottoposta all'esame della Corte costituzionale la questione di legittimità della norma per i motivi sopra esposti.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge n. 87/1953;

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 85, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973 n. 602 nel testo attualmente in vigore, nella parte in cui prevede che l'assegnazione allo Stato abbia luogo «per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede», anziché «per il prezzo base del terzo incanto», per contrasto con gli articoli 3, 42 e 53 cost. nei termini di cui in motivazione;

Sospende il processo esecutivo in corso;

Ordina la trasmissione della presente ordinanza e degli atti del processo alla Corte costituzionale;

Manda alla Cancelleria di notificare la presente ordinanza alla parti e alla Presidenza del Consiglio dei ministri e di comunicarla ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Forlì, addì 30 luglio 2010

Il giudice: VACCA

10C0868

N. 381

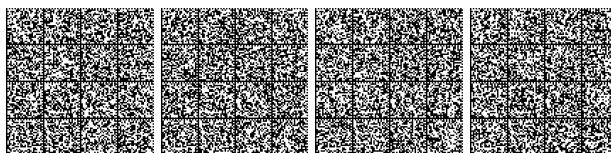
*Ordinanza del 24 maggio 2010 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Milano
sui ricorsi riuniti proposti da Mortara Diana ed altri contro Agenzia delle Entrate - Ufficio di Milano 3*

Imposte e tasse - Istanza di accertamento con adesione - Presentazione da parte del contribuente - Effetti - Sospensione per un periodo di novanta giorni del termine per impugnare l'avviso di accertamento - Omessa previsione che la formalizzazione del mancato raggiungimento dell'accordo comporta rinuncia all'istanza - Conseguente fruibilità della sospensione pur dopo l'abbandono del procedimento - Irragionevolezza.

- Decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, art. 12, comma 2.
- Costituzione, art. 3.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa promossa da Mortara Diana, Zevi Stefania e Zevi Daniele contro l'Agenzia delle Entrate - Ufficio di Milano 3.



F A T T O

Mortara Diana, Zevi Stefania e Zevi Daniele, tutti eredi del dott. Giorgio Zevi (nato il 30 agosto 1922 e deceduto il 18 febbraio 2008) proponevano in data 28 aprile 2009 cinque ricorsi contro altrettanti avvisi di accertamento con i quali l'Agenzia delle Entrate - Ufficio di Milano 3 aveva rettificato ai fini Irpef - con riferimento alle disposizioni di cui agli articoli 4 e 6 della legge n. 167/1990- le dichiarazioni dei redditi del de cuius Giorgio Zevi relative a cinque periodi di imposta (dal 2001 al 2005):

Anno 2001: Reddito complessivo dichiarato: € 10.529; Reddito accertato: € 464.748;

Anno 2002: Reddito complessivo dichiarato: € 5.742; Reddito accertato: € 320.271;

Anno 2003: Reddito complessivo dichiarato: € 7.024; Reddito accertato: € 205.761;

Anno 2004: Reddito complessivo dichiarato: € 7.174; Reddito accertato: € 180.481;

Anno 2005: Reddito complessivo dichiarato: € 6.879; Reddito accertato: € 184.726;

Gli anzidetti avvisi di accertamento erano stati notificati (impersonalmente e collettivamente) agli eredi in data 1° dicembre 2008 e tutti richiamaavano il processo verbale di constatazione redatto in data 6 maggio 2005 dalla Guardia di Finanza di Ponte Chiasso la quale, nel corso di un controllo valutario e doganale, aveva rinvenuto «al seguito della parte» documentazione relativa a tre diversi depositi bancari ed investimenti esteri emessa da una Banca svizzera (conti non intestati e contrassegnati con tre diversi numeri identificativi).

In data 28 gennaio 2009 in nome e per conto di Mortara Diana e dei fratelli Stefania e Daniele Zevi veniva presentata al competente Ufficio tributario formale istanza di accertamento per adesione (ma sostanzialmente una richiesta di annullamento in sede di autotutela perché degli anzidetti avvisi di accertamento veniva affermata la totale illegittimità ed infondatezza e perché il procedimento di adesione veniva richiesto esclusivamente (e dichiaratamente) «in un'ottica di costo alternativo alle spese di lite».

Il procedimento di accertamento con adesione — dopo un primo incontro in data 20 febbraio 2009 (ved. processo verbale all. 10) — veniva «abbandonato» in data 7 aprile 2009 «Le parti concordano nel concludere con esito negativo il presente procedimento di accertamento con adesione» (ved. processo verbale all. 9).

In data 28 aprile 2009 Mortara Diana, Zevi Stefania e Zevi Daniele presentavano cinque distinti ricorsi contro gli anzidetti avvisi di accertamento dei quali chiedevano l'annullamento per diversi motivi (ed in particolare perché le disponibilità finanziarie presso la Banca svizzera erano «assolutamente non riferibili al dott. Zevi e men che meno ai suoi eredi») e la condanna dell'Ufficio tributario, in caso di sua resistenza, al pagamento delle spese processuali.

Successivamente, in data 9 marzo 2010 ai ricorrenti — coeredi del defunto Giorgio Zevi — veniva notificata cartella di pagamento di € 280.404,09 per una parte delle maggiori imposte dovute in relazione ai maggiori imponibili accertati con gli anzidetti avvisi.

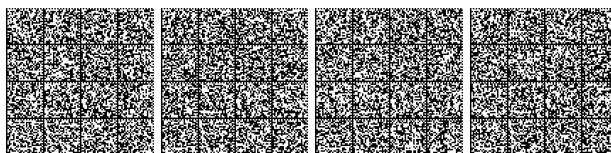
Della cartella di pagamento e degli avvisi di accertamento i ricorrenti in data 28 aprile 2010 con autonoma istanza chiedevano la sospensione ma — stante la prossimità dell'udienza di trattazione dei ricorsi già fissata per il 24 maggio 2010 — evidenziavano l'opportunità di un esame congiunto dei ricorsi e dell'istanza di sospensione.

L'Ufficio tributario si costituiva chiedendo il rigetto dei ricorsi con condanna dei ricorrenti al pagamento delle spese processuali e con successiva memoria si opponeva alla concessione della sospensione rilevando l'insussistenza dei presupposti richiesti dall'art. 47 del d.lgs. n. 546/1992.

L'Ufficio tributario evidenziava che dalla documentazione bancaria rinvenuta dalla Guardia di Finanza risultavano attività finanziarie estere comprese tra € 10.693.857 per il 2001 ed € 8.665.341 per il 2004 (non dichiarate nel quadro RW del modello unico) e delle quali il dott. Giorgio Zevi si era limitato a dire che non erano a lui riconducibili.

Il Presidente di questa Sezione disponeva, ai sensi dell'art. 29 d.lgs. n. 545/1992, la riunione dei ricorsi ritenendoli soggettivamente ed oggettivamente connessi.

All'udienza del 24 maggio 2010 il difensore dei ricorrenti insisteva per l'annullamento, previa sospensione, degli atti impugnati e il funzionario dell'ufficio tributario per il rigetto dell'istanza di sospensione e, nel merito, per il rigetto dei ricorsi.



D I R I T T O

La domanda di sospensione degli atti impugnati (avvisi di accertamento e cartella di pagamento) deve essere respinta perché gli avvisi di accertamento non sono manifestamente illegittimi e perché la cartella di pagamento (atto autonomamente impugnabile) può essere impugnata soltanto per vizi propri (art. 19, d.lgs. n. 546/1992) e, nel caso di specie, non viene eccepito alcun vizio proprio della cartella di pagamento.

Quindi manca il «*fumus boni iuris*», condizione necessaria e, peraltro non sufficiente, per emettere un provvedimento di sospensione.

Non manifesta infondatezza.

Questo Collegio ritiene che l'esame di merito dei ricorsi debba essere preceduto dalla soluzione di una questione di legittimità costituzionale.

I giudici tributari debbono preliminarmente accertare, anche d'ufficio, se il ricorso o i ricorsi, oggetto d'esame, sono stati tempestivamente proposti.

Stabilisce l'art. 21, comma 1, d.lgs. n. 546/1992 che «Il ricorso deve essere proposto a pena di inammissibilità entro sessanta giorni dalla data di notificazione dell'atto impugnato».

La legge, però, consente che il contribuente al quale è stato notificato un avviso di accertamento possa formulare istanza di accertamento con adesione e prevede che la presentazione dell'istanza comporta la sospensione dei termini per l'impugnazione dell'atto innanzi alla commissione tributaria provinciale «per un periodo di giorni novanta». (art. 12, comma 1 e 2, d.lgs. n. 1218/1997).

Questa disposizione, la cui *ratio* è indubbiamente soltanto quella di favorire accordi tra Fisco e contribuenti e di evitare il contenzioso, può offrire però un facile espediente ai contribuenti e ai professionisti più accorti per il superamento della perentorietà dei termini di impugnazione.

La richiesta di accertamento con adesione, di fatto, ha allungato ed allunga il termine per proporre ricorso (da sessanta giorni a centocinquanta giorni) anche quando non sussiste più alcuna razionale giustificazione o anche quando l'istanza sostituisce una richiesta di annullamento in sede di autotutela o quando il contribuente, dopo aver ricevuto l'invito a comparire dall'Ufficio, non si presenta senza peraltro comunicare alcun impedimento.

Questo Collegio non ignora che della citata norma — nella parte in cui prevede la sospensione dei termini per impugnare «per un periodo di novanta giorni» — è stata data un'interpretazione logica e non meramente letterale non solo da qualche Commissione tributaria ma anche dal Ministero dell'economia e delle finanze e dall'Agenzia delle Entrate che in qualche causa davanti alla Corte di cassazione hanno eccepito l'inammissibilità di ricorsi perché -considerati i giorni trascorsi prima della presentazione dell'istanza di accertamento con adesione e quelli trascorsi dopo la formalizzazione del mancato accordo — erano stati proposti dopo sessanta giorni dalla notifica degli avvisi di accertamento (Cass. Sentt. Nn. 15170 e 15171/06).

La Corte di cassazione, però, ha rigettato il motivo addotto dalla stessa amministrazione finanziaria perché presumibilmente riteneva che l'unica interpretazione possibile fosse quella letterale.

Ed anche l'Agenzia delle Entrate con la Circolare del 28 giugno 2001 n. 65 ha affermato che «La disposizione di legge in argomento non correla peraltro in alcun modo il periodo di sospensione all'eventuale anticipato esito negativo dell'istanza di adesione prodotta dal contribuente. Ne consegue pertanto che, sia sul piano testuale che di ricostruzione logico-sistematica, non è fondatamente sostenibile la comprimibilità del periodo di sospensione fissato dalla legge in novanta giorni.».

In considerazione delle citate pronunce della Corte di cassazione e dei criteri interpretativi fissati dall'Agenzia delle Entrate con la anzidetta Circolare, a parere di questo Collegio, alla norma di cui all'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 218/1997, non può essere data un'interpretazione diversa da quella letterale.

La citata norma, però, in quanto consente di usufruire della sospensione del termine per impugnare un avviso di accertamento, pur dopo la formalizzazione del mancato accordo e dell'abbandono del relativo procedimento, è di dubbia legittimità costituzionale per mancanza di «ragionevolezza» e quindi per violazione dell'art. 3, comma 1, della Costituzione.

Non si può non riconoscere che i contribuenti o gli evasori «ben consigliati» possono usufruire — senza alcuna razionale giustificazione e senza alcun rischio — di termini maggiori per ricorrere rispetto a quelli concessi ai contribuenti più «corretti». Senza un intervento «correttivo» le istanze di accertamento con adesioni diventeranno la regola ed il termine per ricorrere, di fatto, passerà da sessanta a centocinquanta giorni.

A questo Collegio comunque la relativa questione di legittimità costituzionale appare «non manifestamente infondata».



Rilevanza.

La questione per la quale si chiede una pronuncia della Corte costituzionale è anche «rilevante» ai fini della definizione della presente causa.

Se la norma (art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 218/1997) — nella sua interpretazione letterale (l'unica interpretazione possibile alla luce della citata pronuncia della Corte di cassazione e della citata Circolare dell'Agenzia delle Entrate) — dovesse essere costituzionalmente illegittima i ricorsi proposti dai ricorrenti in data 28 aprile 2009 contro avvisi di accertamento notificati in data 1° dicembre 2008 — considerati il periodo di sospensione dal 28 gennaio 2009 (data di presentazione dell'istanza di accertamento con adesione) al 7 aprile 2009 (data di abbondano del relativo procedimento e di formalizzazione del mancato accordo) — dovrebbero ritenersi tardivamente proposti perché proposti oltre sessanta giorni e quindi inammissibili.

Invece se la citata norma dovesse essere costituzionalmente legittima questo Collegio dovrebbe esaminare nel merito i cinque ricorsi ed i motivi addotti dai ricorrenti.

P. Q. M.

Rigetta l'istanza di sospensione degli atti impugnati (avvisi di accertamento e cartella di pagamento):

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

Dichiara, d'ufficio, «non manifestamente infondata» e «rilevante» per quanto in motivazione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, del d.lgs. 19 giugno 1997, n. 238, nella parte in cui la citata norma non prevede che la formalizzazione del mancato raggiungimento dell'accordo comporti la rinuncia all'istanza di accertamento con adesione in relazione all'art. 3 (ragionevolezza) della Costituzione;

Ordina che gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata a cura della Segreteria alle parti (ricorrenti e agenzia delle entrate - ufficio Milano 3) nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle Camere.

Milano, addì 24 maggio 2010

Il Presidente: PISCITELLO

10C0869

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

(GU-2010-GUR-050) 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 2011 (salvo conguaglio)

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo A1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: (di cui spese di spedizione € 132,57)* (di cui spese di spedizione € 66,28)*	- annuale € 309,00 - semestrale € 167,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 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: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 264,45)* (di cui spese di spedizione € 132,22)*	- 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 2011**.

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%

€ **190,00**

Volume separato (oltre le spese di spedizione)

€ **180,50**

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

€ 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 2 1 5 *

€ 6,00

