

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 22 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 - VIA SALARIA 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
VIA PRINCIPE UMBERTO 4 - 00185 ROMA

AVVISO AL PUBBLICO

Si comunica che il punto vendita Gazzetta Ufficiale sito in Piazza G. Verdi 10 è stato trasferito temporaneamente nella sede di via Principe Umberto 4, 00185 Roma

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

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 354. Sentenza 1° - 15 dicembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Disciplina provvisoria per il reclutamento del personale della Regione - Salvezza degli esiti delle procedure di progressione verticale interamente riservate al personale interno già bandite ed espletate in applicazione di disposizione di legge dichiarata costituzionalmente illegittima - Ecceputa inammissibilità della questione per omessa verifica circa il perdurare della rilevanza della questione - Reiezione.

- Legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14, art. 59, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 97 e 113; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 18.

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Disciplina provvisoria per il reclutamento del personale della Regione - Salvezza degli esiti delle procedure di progressione verticale interamente riservate al personale interno già bandite ed espletate in applicazione di disposizione di legge dichiarata costituzionalmente illegittima - Ecceputa inammissibilità della questione per formulazione alternativa, contraddittoria e non univoca del *petitum* - Reiezione.

- Legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14, art. 59, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 97 e 113.

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Disciplina provvisoria del reclutamento del personale della Regione - Salvezza degli esiti delle procedure di progressione verticale interamente riservate al personale interno già bandite ed espletate in applicazione di disposizione di legge dichiarata costituzionalmente illegittima - Violazione della regola del concorso pubblico e incidenza di legge-provvedimento sugli effetti di un giudicato, con indebita interferenza sull'esercizio della funzione giurisdizionale - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14, art. 59, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 97 e 113.

Pag. 1

N. 355. Sentenza 1° - 15 dicembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Costituzione ed intervento in giudizio - Costituzione della parte privata nel giudizio *a quo* oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 25 della legge n. 87 del 1953 - Inammissibilità.

- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 25; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 3.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Limitazioni all'esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti - Prevista nullità di qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle dette limitazioni - Carente descrizione della fattispecie - Inammissibilità della questione.

- D.l. 1° luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, quarto periodo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo e secondo comma, 103, secondo comma, e 111.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Limitazioni all'esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti - Prospettazione ancipite della questione, con conseguente perplessità della motivazione in punto di rilevanza - Inammissibilità delle questioni - Assorbimento dell'eccezione di inammissibilità.



- D.l. 1º luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, periodi secondo, terzo e quarto, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 25, 54, 81, quarto comma, 97, primo comma, 103, secondo comma, e 111.

Responsabilità amministrativa e contabile – Danno all'immagine - Limitazioni all'esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti – Prevista nullità di qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle previste limitazioni – Questione carente di autonoma motivazione - Inammissibilità della questione.

- D.l. 1º luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, quarto periodo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 103 e 113.

Responsabilità amministrativa e contabile – Danno all'immagine - Limitazioni all'esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti – Preliminare definizione della portata della normativa impugnata al fine della corretta delimitazione del *thema decidendum*.

- D.l. 1º luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, periodi secondo e terzo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Limitazioni all'esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti – Ritenuta violazione dell'art. 77 Cost., per insussistenza dei presupposti di necessità e di urgenza per l'emanazione della norma contestata – Esclusione – Non fondatezza della questione.

- D.l. 1º luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, periodi secondo e terzo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, art. 77.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti in esito a sentenze penali irrevocabili di condanna nei confronti di dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici o di enti a prevalente partecipazione pubblica limitatamente a specifici delitti contro la pubblica amministrazione – Ritenuta irragionevolezza della norma denunciata che esclude l'esercizio dell'azione di responsabilità in ipotesi non delittuose altrettanto gravi ovvero in presenza di reati diversi da quelli espressamente indicati – Esclusione – Non fondatezza della questione.

- D.l. 1º luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Esercizio dell'azione della Procura della Corte dei conti in esito a sentenze penali irrevocabili di condanna nei confronti di dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici o di enti a prevalente partecipazione pubblica limitatamente a specifici delitti contro la pubblica amministrazione – Asserita disparità di trattamento tra i dipendenti dell'ente pubblico contemplati espressamente dalla norma e gli amministratori dell'ente stesso non contemplati – Omessa esplorazione di possibile soluzione interpretativa costituzionalmente orientata – Inammissibilità della questione.



- D.l. 1º luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, art. 3.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Esercizio dell'azione della Procura della Corte dei conti in esito a sentenze penali irrevocabili di condanna nei confronti di dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici o di enti a prevalente partecipazione pubblica limitatamente a specifici delitti contro la pubblica amministrazione – Asserita disparità di trattamento tra la situazione giuridica del dipendente e quelle delle persone giuridiche private e pubbliche – Eterogeneità delle situazioni poste a raffronto – Non fondatezza della questione.

- D.l. 1º luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, art. 3.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Limitazioni all'esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti – Ritenuta irragionevolezza di una norma che comporta un maggiore esborso economico in una legge volta a fronteggiare l'attuale crisi economica – Esclusione – Non fondatezza della questione.

- D.l. 1º luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, art. 3.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Limitazioni all'esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti – Ritenuta irragionevolezza della norma denunciata derivante da omessa motivazione circa la portata delle conseguenze derivanti dalla sua applicazione - Esclusione – Non fondatezza della questione.

- D.l. 1º luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, art. 3.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Limitazioni all'esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti – Ritenuta disparità di trattamento tra dipendenti dell'ente pubblico soggetti alla giurisdizione contabile e altri dipendenti sottoposti ad altra giurisdizione con conseguente differente regime processuale e prescrizione – Esclusione – Non fondatezza della questione.

- D.l. 1º luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, art. 3.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Limitazioni all'esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti – Ritenuta indebita attenuazione della tutela dell'immagine della pubblica amministrazione rispetto a quella assicurata alla persona fisica – Esclusione – Non fondatezza della questione.

- D.l. 1º luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, artt. 2 e 24.



Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Limitazioni all'esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti - Ritenuta indebita compressione del diritto della pubblica amministrazione di agire in giudizio a tutela dei propri diritti e interessi - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.l. 1º luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, artt. 24 e 113.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Limitazioni all'esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti - Ritenuta violazione dell'obbligo di copertura finanziaria delle minori entrate per gli enti pubblici derivanti dal mancato recupero dei danni provocati alle loro finanze - Inconferenza del parametro evocato - Non fondatezza della questione.

- D.l. 1º luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, art. 81, quarto comma.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Limitazioni all'esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti - Ritenuta violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione in considerazione dell'attenuazione della tutela della immagine pubblica, anche per i profili riguardanti le regole di efficienza, efficacia e imparzialità dell'azione amministrativa - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.l. 1º luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, artt. 54 e 97.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Limitazioni all'esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti - Ritenuta indebita incidenza sull'area delle controversie rientranti nella materia della contabilità pubblica, come tali riconducibili alla giurisdizione della Corte dei conti, con conseguente sottrazione delle controversie al giudice naturale della tutela degli interessi pubblici e dei danni pubblici - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.l. 1º luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, artt. 25, primo comma e 103, secondo comma.

Pag. 5

N. 356. Sentenza 1º - 15 dicembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Indennità di malattia a favore del lavoratore che si sottopone a dialisi - Previsto riconoscimento nel limite di centottanta giorni all'anno - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e di solidarietà sociale a tutela dei lavoratori, nonché asserita lesione del diritto alla salute - Inconferenza della disposizione censurata - Incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento - Inammissibilità della questione.

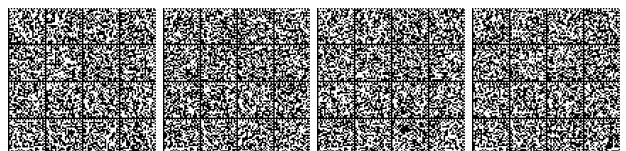
- Cod. civ., art. 2110.
- Costituzione, artt. 3, 32 e 38.

Pag. 29

N. 357. Sentenza 1º - 15 dicembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Norme della Provincia di Trento - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Variazione in riduzione dell'aliquota nella misura dello 0,90% anziché dell'1,90% prevista dalla norma statale, nei confronti dei soggetti che operano nel settore agricolo, delle cooperative della piccola pesca e loro consorzi - Applicazione ai periodi d'imposta in corso al 1º gennaio 2010 e al 1º gennaio 2011 - Ricorso



del Governo – Eccepita inammissibilità della questione per carenza di motivazione circa l'interesse dello Stato ad impugnare il testo vigente della disposizione denunciata, in quanto riproduttivo di quello originario - Reiezione.

- Legge della Provincia di Trento 28 marzo 2009, n. 2, art. 3, comma 2, nel testo vigente, quale modificato dall'art. 20, comma 1, lett. a), della legge della Provincia di Trento 28 dicembre 2009, n. 19.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. e), e 119, secondo comma; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9.

Imposte e tasse - Norme della Provincia di Trento - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) – Variazione in riduzione dell'aliquota nella misura dello 0,90% anziché dell'1,90% prevista dalla norma statale, nei confronti dei soggetti che operano nel settore agricolo, delle cooperative della piccola pesca e loro consorzi – Applicazione ai periodi d'imposta in corso al 1° gennaio 2010 e al 1° gennaio 2011 - Ricorso del Governo – Eccepita inammissibilità della questione per contrasto con la deliberazione del Consiglio dei ministri ad impugnare le disposizioni denunciate- Reiezione.

- Legge della Provincia di Trento 28 marzo 2009, n. 2, art. 3, comma 2, nel testo vigente, quale modificato dall'art. 20, comma 1, lett. a), della legge della Provincia di Trento 28 dicembre 2009, n. 19.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. e), e 119, secondo comma; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9.

Imposte e tasse - Norme della Provincia di Trento - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) – Possibilità di riduzione dell'aliquota dall'1,90 per cento, (prevista dalla norma statale), allo 0,90 per cento nei confronti dei soggetti che operano nel settore agricolo, delle cooperative della piccola pesca e loro consorzi – Applicazione ai periodi d'imposta in corso al 1° gennaio 2010 e al 1° gennaio 2011 – Ricorso del Governo – Ritenuta violazione della competenza esclusiva dello Stato nella materia “sistema tributario dello Stato”, con esorbitanza dai limiti statutari – Esclusione – Non fondatezza della questione.

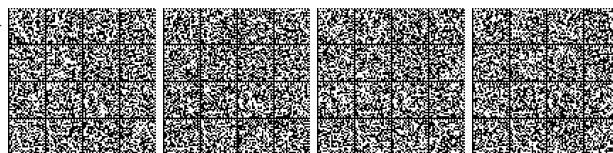
- Legge della Provincia di Trento 28 marzo 2009, n. 2, art. 3, comma 2, nel testo vigente, quale modificato dall'art. 20, comma 1, lett. a), della legge della Provincia di Trento 28 dicembre 2009, n. 19.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. e), e 119, secondo comma; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9; d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 16.

Ambiente - Norme della Provincia di Trento - Risorse idriche - Servizio idrico integrato - Tariffa di depurazione - Attribuzione alla Giunta provinciale della competenza di determinare la quota di tariffa relativa agli oneri connessi agli impianti di depurazione - Ricorso del Governo – Sopravvenuta abrogazione in parte qua della disposizione censurata, medio tempore non attuata - Cessazione della materia del contendere parziale.

- Legge della Provincia di Trento 28 marzo 2009, n. 2, art. 56, comma 1, nel testo originario.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed s); d.l. 30 dicembre 2008, n. 208, convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2009, n. 13, art. 8-sexies; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 154, comma 3, e 162, comma 4, lett. a); statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, nn. 5, 17 e 19.

Ambiente - Norme della Provincia di Trento - Risorse idriche - Servizio idrico integrato - Tariffa di depurazione - Attribuzione alla Giunta provinciale della competenza di determinare i criteri per il rimborso della quota tariffaria corrispondente al servizio di depurazione ove non istituito - Ricorso del Governo – Ritenuta violazione della competenza esclusiva statale nelle materie “tutela dell'ambiente” e “tutela della concorrenza”, con esorbitanza dai limiti statutari – Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia di Trento 28 marzo 2009, n. 2, art. 56, comma 1, sia nel testo originario sia in quello vigente, quale modificato dall'art. 22, comma 1, della legge della Provincia di Trento 28 dicembre 2009, n. 19.



- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed s); d.l. 30 dicembre 2008, n. 208, convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2009, n. 13, art. 8-sexies; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 154, comma 3, e 162, comma 4, lett. a); statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, nn. 5, 17 e 19.

Appalti pubblici - Norme della Provincia di Trento - Lavori pubblici i cui bandi e inviti sono stati pubblicati o inviati prima dell'entrata in vigore della legge provinciale n. 20 del 2005 - Prevista applicazione delle disposizioni statali in materia di adeguamento dei prezzi - Ricorso del Governo - Denunciata esorbitanza dai limiti statuari, asserita violazione di una norma fondamentale di riforma economico-sociale posta dalla disciplina statale di settore, ritenuta violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile per incidenza sull'istituto civilistico della revisione prezzi - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia di Trento 28 marzo 2009, n. 2, art. 45, comma 5.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 4, comma 3, e 133.

Pag. 32

N. 358. Ordinanza 1° - 15 dicembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Dibattimento - Contestazioni nell'esame testimoniale - Preclusione della possibilità per il giudice di valutare le dichiarazioni lette per la contestazione, oltreché ai fini del giudizio di credibilità del testimone, anche ai fini della prova della sua intimidazione o corruzione, affinché non deponga o deponga il falso, che permetterebbe l'acquisizione al fascicolo per il dibattimento delle dichiarazioni precedentemente rese - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di rilevanza - Reiezione.

- Cod. proc. pen., art. 500, comma 2.
- Costituzione, art. 111, quinto comma.

Processo penale - Dibattimento - Contestazioni nell'esame testimoniale - Preclusione della possibilità per il giudice di valutare le dichiarazioni lette per la contestazione, oltreché ai fini del giudizio di credibilità del testimone, anche ai fini della prova della sua intimidazione o corruzione, affinché non deponga o deponga il falso, che permetterebbe l'acquisizione al fascicolo per il dibattimento delle dichiarazioni precedentemente rese - Denunciata violazione del principio costituzionale di formazione della prova in assenza di contraddittorio per effetto di provata condotta illecita - Inesatta identificazione della norma oggetto di censura - Inadeguata ponderazione del quadro normativo - Manifesta inammissibilità della questione.

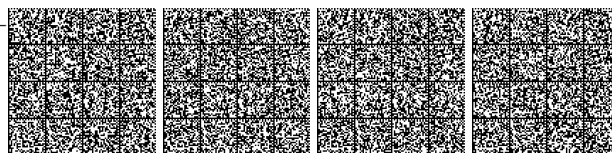
- Cod. proc. pen., art. 500, comma 2.
- Costituzione, art. 111, quinto comma.

Pag. 48

N. 359. Sentenza 13 - 17 dicembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Configurazione come reato della condotta dello straniero che, già destinatario del provvedimento di espulsione e di un nuovo ordine di allontanamento ai sensi dei commi 5-bis e 5-ter dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, continua a permanere illegalmente nel territorio dello Stato - Punibilità dell'inottemperanza all'ordine di allontanamento nel solo caso che abbia luogo «senza giustificato motivo», secondo quanto già previsto per la condotta di cui al suddetto comma 5-ter - Mancata previsione - Irragionevole differenziazione normativa di situazioni identiche - Violazione del principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Assorbimento delle ulteriori censure.



- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quater*, come modificato dall'art. 1, comma 22, lett. *m*), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, art. 3, primo comma (artt. 2, 25, secondo comma, e 27). Pag. 51

N. 360. Sentenza 13 - 17 dicembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Siciliana - Attribuzione alla Regione delle funzioni relative al rilascio di concessioni demaniali marittime nel mare territoriale - Asserita esorbitanza dalle competenze regionali attribuita dalla Costituzione e dallo statuto - Carente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio con conseguente impossibilità di valutazione della rilevanza della questione - Inammissibilità.

- Legge della Regione siciliana 16 aprile 2003, n. 4, art. 7, comma 1.
- Costituzione; statuto della Regione siciliana.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione siciliana - Attribuzione alla Regione delle funzioni relative al rilascio di concessioni demaniali marittime nel mare territoriale - Asserita esorbitanza dalle competenze regionali attribuite dalla Costituzione e dallo statuto - Formulazione generica e apodittica della censura - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione siciliana 16 aprile 2003, n. 4, art. 7, comma 1.
- Costituzione; statuto della Regione siciliana. Pag. 57

N. 361. Sentenza 13 - 17 dicembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale e conflitto di attribuzione tra Enti.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Calabria - Attuazione dell'intesa sancita in data 1° aprile 2009 tra Stato, Regioni e Autonomie locali concernenti misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia - Ricorso del Governo - Sopravvenuta eliminazione dell'atto impugnato, seguita da rinuncia al ricorso in difetto di costituzione in giudizio della Regione - Estinzione del processo.

- Atto denominato "legge" della Regione Calabria 11 febbraio 2010, n. 5, artt. 1, comma 2, lett. *d*), e 2, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. *s*), e 118; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti - Rinuncia al conflitto comunicata dopo la discussione del ricorso - Inidoneità dell'atto a produrre effetti processuali.

- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 17, commi 3 e 5.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Calabria - Attuazione dell'intesa sancita in data 1° aprile 2009 tra Stato, Regioni e Autonomie locali concernenti misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia - Atti di promulgazione e di pubblicazione da parte del Presidente della Giunta regionale quale Commissario ad acta - Ricorso del Governo per conflitto di attribuzione tra enti - Asserita violazione del principio di leale collaborazione nonché del potere sostitutivo del Governo - Assoluta inidoneità lesiva degli atti impugnati in quanto aventi ad oggetto una mera parvenza di legge - Divieto assoluto di affidare, in via sostitutiva, ad altro organo gli eccezionali poteri di natura legislativa di cui all'art. 77 Cost. propri del Consiglio dei ministri ovvero di incaricarlo ad adottare una legge regionale, prerogativa esclusiva del Consiglio regionale - Inammissibilità della questione.

- Atti di promulgazione e pubblicazione dell'atto denominato "legge" della Regione Calabria 11 febbraio 2010, n. 5.
- Costituzione, artt. 118 e 120, secondo comma. Pag. 62



N. 362. Ordinanza 13 - 17 dicembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Instaurazione del giudizio con “sentenza-ordinanza” - Idoneità del provvedimento - Sussistenza.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Oggetto del giudizio - Identificazione in base alla sola ordinanza di rimessione - Impossibilità di prendere in considerazione l'ulteriore parametro dedotto dalla parte privata.

Appalti pubblici - Norme della Regione Sardegna - Incameramento della cauzione provvisoria da parte dei soggetti aggiudicatori e segnalazione all'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici anche nel caso di mancata stipula del contratto con l'aggiudicatario provvisorio, a causa dell'accertamento dell'insussistenza del possesso dei requisiti di ordine generale - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza» e della normativa statutaria in materia di lavori pubblici - Mancata esplicitazione delle ragioni dell'opzione ermeneutica accolta dal rimettente in presenza di un contrastante orientamento della giurisprudenza amministrativa - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5, art. 18, commi 3, 4 e 5.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); Statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 3, lett. e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 48 e 75.

Pag. 66

N. 363. Ordinanza 13 - 17 dicembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Procedimenti cautelari in materia agraria - Reclamabilità dell'ordinanza cautelare emessa dalla sezione specializzata agraria del tribunale e attribuzione della detta potestà cautelare al presidente della sezione - Mancata previsione espressa - Prevista adozione di ordinanze in camera di consiglio dopo aver sentito le parti, con implicito divieto di provvedere con decreto *inaudita altera parte* - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di efficienza, di correttezza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Omessa descrizione della fattispecie, con conseguente impossibilità di vagliare la rilevanza delle questioni - Difetto di chiarezza e di univocità dell'ordinanza di rimessione - Impropria richiesta di avallo interpretativo - Carattere prematuro ed ipotetico delle questioni - Assenza di adeguate argomentazioni in ordine alla non manifesta infondatezza - Manifesta inammissibilità.

- Cod. proc. civ., art. 669-terdecies; legge 11 febbraio 1971, n. 11, art. 26, terzo comma.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24 e 97; cod. proc. civ., artt. 696, secondo comma, e 696-bis. . . .

Pag. 69

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 108. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 ottobre 2010 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Proroga, al fine dell'attuazione dei programmi comunitari e nazionali, degli incarichi dirigenziali a termine e dei contratti di lavoro a tempo determinato, di consulenza, di collaborazione coordinata e continuativa nonché dei contratti di servizi stipulati o comunque utilizzati - Proroga dei contratti di lavoro a tempo determinato stipulati nell'ambito delle procedure di stabilizzazione di cui alla legge n. 244 del 2007 - Contrasto con la norma statale di principio che prevede la revoca di diritto di incarichi e contratti nel caso (di fatto verificatosi per la Regione Puglia) di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio finanziario 2009 - Contrasto con le norme generali



sull'ordinamento generale del lavoro nelle Amministrazioni pubbliche che ritengono eccezionale e temporaneo il ricorso allo strumento del rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, violazione del principio di uguaglianza.

- Legge della Regione Puglia 2 agosto 2010, n. 10.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 14, commi 19 e 21; decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, artt. 1, 7, comma 6, e 36...

Pag. 73

- N. 109. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 ottobre 2010 (della Regione Toscana)

Energia - Esecuzione della sentenza della Corte costituzionale n. 215/2010 - Interventi urgenti e indifferibili, connessi alla trasmissione, alla distribuzione e alla produzione dell'energia e delle fonti energetiche che rivestono carattere strategico nazionale, da effettuarsi con mezzi e poteri straordinari - Previsione che gli interventi siano individuati ad opera del Consiglio dei Ministri d'intesa con le Regioni e le Province autonome interessate - Previsione che il mancato raggiungimento dell'intesa possa essere superato con una determinazione governativa - Previsione che il Governo, con atto unilaterale, nomini il Commissario straordinario incaricato dell'esecuzione e ne determini i compiti - Previsione che in caso di mancato raggiungimento dell'intesa il Commissario eserciti i suoi poteri senza coinvolgimento della Regione, con poteri di sostituzione e deroga - Lamentata impossibilità per la Regione di contribuire all'individuazione degli interventi e di incidere sulle concrete modalità di cooperazione con l'autorità centrale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa e amministrativa della Regione nella materia concorrente della produzione, trasmissione e distribuzione dell'energia, violazione del principio di leale collaborazione, violazione delle condizioni che consentono la chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative regionali, violazione dei limiti costituzionali al potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni.

- Decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, convertito, con modificazioni, nella legge 13 agosto 2010, n. 129, art. 1, comma 1, che modifica l'art. 4 del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120.

Pag. 77

- N. 382. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia del 25 agosto 2010.

Elezioni - Norme della Regione Puglia per le elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale - Criteri per il calcolo dei seggi elettorali - Riferimento alle liste circoscrizionali collegate al candidato presidente, che beneficiano del premio di stabilità, anziché alla "lista regionale", cui secondo la legge statale sono attribuiti i seggi aggiuntivi - Conseguente determinazione di un numero di consiglieri (78) superiore a quello fissato dallo statuto (70) - Violazione del principio della disciplina statutaria in tema di sistema elettorale - Lesione della norma statutaria che fissa il numero dei consiglieri regionali.

- Legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005, n. 2, art. 10.
- Costituzione, art. 123; Statuto della Regione Puglia, art. 24, comma 1.

Pag. 82



N. 383. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia del 25 agosto 2010.

Elezioni - Norme della Regione Puglia per le elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale - Criteri per il calcolo dei seggi elettorali - Riferimento alle liste circoscrizionali collegate al candidato presidente, che beneficiano del premio di stabilità, anziché alla “lista regionale”, cui secondo la legge statale sono attribuiti i seggi aggiuntivi - Conseguente determinazione di un numero di consiglieri (78) superiore a quello fissato dallo statuto (70) - Violazione del principio della disciplina statutaria in tema di sistema elettorale - Lesione della norma statutaria che fissa il numero dei consiglieri regionali.

- Legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005, n. 2, art. 10.
- Costituzione, art. 123; Statuto della Regione Puglia, art. 24, comma 1. Pag. 88

N. 384. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia del 25 agosto 2010.

Elezioni - Norme della Regione Puglia per le elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale - Criteri per il calcolo dei seggi elettorali - Riferimento alle liste circoscrizionali collegate al candidato presidente, che beneficiano del premio di stabilità, anziché alla “lista regionale”, cui secondo la legge statale sono attribuiti i seggi aggiuntivi - Conseguente determinazione di un numero di consiglieri (78) superiore a quello fissato dallo statuto (70) - Violazione del principio della disciplina statutaria in tema di sistema elettorale - Lesione della norma statutaria che fissa il numero dei consiglieri regionali.

- Legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005, n. 2, art. 10.
- Costituzione, art. 123; Statuto della Regione Puglia, art. 24, comma 1. Pag. 94

N. 385. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia del 25 agosto 2010.

Elezioni - Norme della Regione Puglia per le elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale - Criteri per il calcolo dei seggi elettorali - Riferimento alle liste circoscrizionali collegate al candidato presidente, che beneficiano del premio di stabilità, anziché alla “lista regionale”, cui secondo la legge statale sono attribuiti i seggi aggiuntivi - Conseguente determinazione di un numero di consiglieri (78) superiore a quello fissato dallo statuto (70) - Violazione del principio della disciplina statutaria in tema di sistema elettorale - Lesione della norma statutaria che fissa il numero dei consiglieri regionali.

- Legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005, n. 2, art. 10.
- Costituzione, art. 123; Statuto della Regione Puglia, art. 24, comma 1. Pag. 100

N. 386. Ordinanza dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia del 25 agosto 2010.

Elezioni - Norme della Regione Puglia per le elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale - Criteri per il calcolo dei seggi elettorali - Riferimento alle liste circoscrizionali collegate al candidato presidente, che beneficiano del premio di stabilità, anziché alla “lista regionale”, cui secondo la legge statale sono attribuiti i seggi aggiuntivi - Conseguente determinazione di un numero di consiglieri (78) superiore a quello fissato dallo statuto (70) - Violazione del principio della disciplina statutaria in tema di sistema elettorale - Lesione della norma statutaria che fissa il numero dei consiglieri regionali.

- Legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005, n. 2, art. 10.
- Costituzione, art. 123; Statuto della Regione Puglia, art. 24, comma 1. Pag. 106



N. 387. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia del 25 agosto 2010.

Elezioni - Norme della Regione Puglia per le elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale - Criteri per il calcolo dei seggi elettorali - Riferimento alle liste circoscrizionali collegate al candidato presidente, che beneficiano del premio di stabilità, anziché alla “lista regionale”, cui secondo la legge statale sono attribuiti i seggi aggiuntivi - Conseguente determinazione di un numero di consiglieri (78) superiore a quello fissato dallo statuto (70) - Violazione del principio della disciplina statutaria in tema di sistema elettorale - Lesione della norma statutaria che fissa il numero dei consiglieri regionali.

- Legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005, n. 2, art. 10.
- Costituzione, art. 123; Statuto della Regione Puglia, art. 24, comma 1. Pag. 112

N. 388. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia del 25 agosto 2010.

Elezioni - Norme della Regione Puglia per le elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale - Criteri per il calcolo dei seggi elettorali - Riferimento alle liste circoscrizionali collegate al candidato presidente, che beneficiano del premio di stabilità, anziché alla “lista regionale”, cui secondo la legge statale sono attribuiti i seggi aggiuntivi - Conseguente determinazione di un numero di consiglieri (78) superiore a quello fissato dallo statuto (70) - Violazione del principio della disciplina statutaria in tema di sistema elettorale - Lesione della norma statutaria che fissa il numero dei consiglieri regionali.

- Legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005, n. 2, art. 10.
- Costituzione, art. 123; Statuto della Regione Puglia, art. 24, comma 1. Pag. 118

N. 389. Ordinanza del Tribunale di Milano del 1º ottobre 2010.

Processo penale - Misure cautelari - Criteri di scelta delle misure - Obbligatorietà della custodia cautelare in carcere quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all’art. 575 cod. pen. (Omicidio), salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - Mancata previsione della salvezza dell’ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure - Ingiustificata parificazione ai procedimenti per delitti di mafia - Irrazionale assoggettamento delle diverse ipotesi concrete a un medesimo regime cautelare - Violazione del principio del minore sacrificio necessario della libertà personale e del principio di non colpevolezza sino alla condanna definitiva.

- Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, come modificato dall’art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2009, n. 38.
- Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, comma secondo. Pag. 124





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 354

Sentenza 1° - 15 dicembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Disciplina provvisoria per il reclutamento del personale della Regione - Salvezza degli esiti delle procedure di progressione verticale interamente riservate al personale interno già bandite ed espletate in applicazione di disposizione di legge dichiarata costituzionalmente illegittima - Ecceputa inammissibilità della questione per omessa verifica circa il perdurare della rilevanza della questione - Reiezione.

- Legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14, art. 59, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 97 e 113; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 18.

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Disciplina provvisoria per il reclutamento del personale della Regione - Salvezza degli esiti delle procedure di progressione verticale interamente riservate al personale interno già bandite ed espletate in applicazione di disposizione di legge dichiarata costituzionalmente illegittima - Ecceputa inammissibilità della questione per formulazione alternativa, contraddittoria e non univoca del *petitum* - Reiezione.

- Legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14, art. 59, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 97 e 113.

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Disciplina provvisoria del reclutamento del personale della Regione - Salvezza degli esiti delle procedure di progressione verticale interamente riservate al personale interno già bandite ed espletate in applicazione di disposizione di legge dichiarata costituzionalmente illegittima - Violazione della regola del concorso pubblico e incidenza di legge-provvedimento sugli effetti di un giudicato, con indebita interferenza sull'esercizio della funzione giurisdizionale - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14, art. 59, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 97 e 113.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

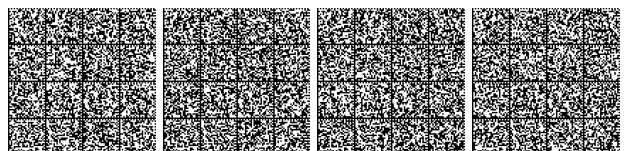
Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 59, comma 3, della legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004) promosso dal Consiglio di Stato nel procedimento vertente tra Ficco Donata e la Regione Puglia ed altri con ordinanza del 23 marzo 2009 iscritta al n. 211 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.



Visti gli atti di costituzione di Ficco Donata e della Regione Puglia;
Udito nell'udienza pubblica del 16 novembre 2010 il giudice relatore Sabino Cassese;
Uditi gli avvocati Giuseppe Gallo per Ficco Donata e Alfonso Celotto per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

1. — Il Consiglio di Stato, con ordinanza del 23 marzo 2009, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 59, comma 3, della legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004), per violazione degli artt. 3, 24, 97 e 113 della Costituzione.

La disposizione censurata stabilisce che «In sede di prima applicazione delle disposizioni di cui al presente articolo sono fatti salvi gli esiti delle procedure di progressione verticale effettuate in base alla Delib.G.R. 30 dicembre 1997, n. 10179 (Articoli 30 e 32 della legge regionale 4 febbraio 1997, n. 7 - Bandi di concorsi interni riservati al personale di ruolo della Regione). Restano fermi, pertanto, gli inquadramenti effettuati in base a tali procedure da imputarsi all'aliquota di cui al comma 1, anche se in esubero rispetto alla medesima. I posti in esubero rispetto alla citata aliquota sono portati in detrazione dall'aliquota di cui al comma 2 in occasione dell'espletamento di procedure concorsuali successive alla data di entrata in vigore della presente legge».

2. — Il collegio rimettente riferisce che l'appellante nel giudizio principale chiede la riforma della sentenza con cui è stato rigettato, in primo grado, il suo ricorso avverso una delibera della Giunta della Regione Puglia che, in asserita ottemperanza di sentenze di annullamento di concorsi interamente riservati al personale interno, adottate dal giudice amministrativo, ha indetto un nuovo concorso pubblico per un numero insufficiente di posti.

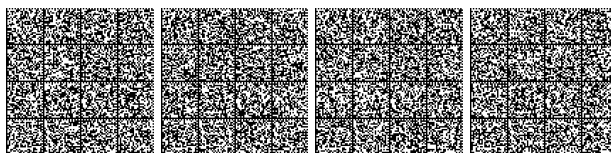
In base a quanto espone il giudice *a quo*, la Regione Puglia ha bandito, nel 1998 e nel 1999, due concorsi, rispettivamente per la copertura di n. 482 posti di VIII qualifica funzionale e di n. 381 posti di VII qualifica funzionale, interamente riservati agli impiegati regionali inquadrati nella qualifica immediatamente inferiore, conformemente a quanto allora previsto dall'art. 32 della legge della Regione Puglia 4 febbraio 1997, n. 7 (Norme in materia di organizzazione dell'Amministrazione regionale) e dall'art. 39 della legge della Regione Puglia 9 maggio 1984, n. 26 (Norme per la disciplina del trattamento giuridico ed economico del personale regionale per il triennio 1982-1984 - Accordo nazionale del 29 aprile 1983).

Adito con ricorsi proposti da funzionari regionali esclusi dai predetti concorsi per carenza del requisito della qualifica immediatamente inferiore, il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia ha successivamente promosso questione di legittimità costituzionale delle predette disposizioni legislative regionali, che sono state dichiarate illegittime da questa Corte (sentenza n. 373 del 2002, nella parte in cui esse riservavano «il 100% dei posti messi a concorso a personale interno»). Conseguentemente, il Tar Puglia, con diverse sentenze adottate nel 2004 (nn. 2610, 2842, 2836 e 5227), ha annullato le procedure concorsuali indette sulla base delle norme dichiarate costituzionalmente illegittime, specificando, secondo quanto riferisce il rimettente, che «la copertura dei posti [...] disponibili [...] alla data di indizione dei concorsi non poteva avvenire attraverso un reclutamento soltanto interno e che la Regione, nell'indire una nuova procedura concorsuale avrebbe dovuto operare ora per allora, avendo a riferimento non solo i posti vacanti ad una certa data, ma anche la disciplina normativa che allora regolava lo status dei dipendenti regionali».

In tale contesto, la Regione Puglia ha approvato la norma legislativa censurata, con essa facendo salvi «gli esiti delle procedure di progressione verticale effettuate» in base ai bandi annullati dal giudice amministrativo, e, in asserita ottemperanza delle sentenze rese da questa Corte e dal giudice amministrativo, ha adottato la delibera oggetto di impugnazione nel giudizio *a quo*, con la quale è stato indetto un concorso, aperto agli esterni, volto alla copertura di 60 (30 per la categoria D1 e 30 per la categoria D3) degli originari 863 posti cui si riferivano i concorsi interni annullati.

L'appellante nel giudizio principale ha partecipato a quest'ultimo concorso, conseguendo un punteggio superiore al minimo, ma non sufficiente per accedere alle prove successive, in ragione del numero limitato di posti messi a concorso, la cui quantificazione egli ha conseguentemente contestato, proponendo prima ricorso al Tar Puglia, che lo ha dichiarato inammissibile per carenza di legittimazione ad agire, e poi proponendo l'appello che forma oggetto del giudizio principale, con il quale egli deduce l'elusione del giudicato amministrativo e l'illegittimità costituzionale della sopravvenuta norma censurata.

3. — Ciò premesso, il collegio rimettente ritiene che la questione di legittimità costituzionale della norma censurata sia rilevante e non manifestamente infondata.



3.1. — In punto di rilevanza, il giudice *a quo*, premettendo che all'appellante deve riconoscersi un «interesse sostanziale» alla quantificazione dei posti messi a concorso in esatta ottemperanza delle sentenze con cui il giudice amministrativo ha annullato «atti a contenuto generale ad effetti indivisibili», quali sono i bandi di concorso interamente riservati al personale interno, osserva che le predette sentenze hanno prodotto, «quale effetto conformativo», l'obbligo della Regione di procedere, «ora per allora», a bandire concorsi aperti agli esterni, che secondo il collegio rimettente devono avere ad oggetto almeno il 50% di quei posti, in considerazione della «esplicita indicazione della Corte Costituzionale per la quale la riserva limitata al 50% dei posti messi a concorso, in favore del personale della qualifica immediatamente inferiore [...] è stata ritenuta non irragionevole e non lesiva del precetto costituzionale». Tuttavia, ad avviso del collegio rimettente, la possibilità della Regione di adempiere al predetto obbligo, mettendo a concorso il 50% dei posti vacanti nel 1998/1999, è rimasta preclusa dalla sopravvenuta «sanatoria» operata dalla disposizione legislativa censurata, che ha fatto pienamente salvi gli esiti delle procedure concorsuali annullate dal giudice amministrativo, così determinando il ridotto numero di posti messi a concorso con la delibera impugnata. Né sono invocabili, secondo il collegio rimettente, impedimenti sopraggiunti diversi dalla esistenza della censurata sanatoria legislativa, quali i vincoli alle assunzioni derivanti da leggi sopravvenute, dal momento che «le leggi finanziarie che dall'anno 2002 hanno limitato il numero dei posti da coprire valevano per quelli che si erano resi liberi successivamente all'anno 2001 ma non per quelli per cui la ricognizione di vacanza era stata effettuata negli anni 1998/1999, che erano stati comunque (illegittimamente) coperti ed in ordine ai quali si era formato il giudicato che imponeva di utilizzare diverse procedure».

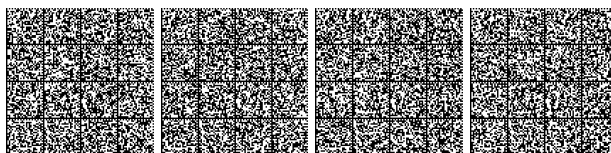
3.2. — Quanto alla valutazione di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ritiene che la disposizione legislativa censurata, nel dare «reviviscenza a norme dichiarate incostituzionali dalla Corte Costituzionale» per violazione dei principi di «imparzialità e [...] buon andamento dell'amministrazione», si ponga in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.

Ad avviso del collegio rimettente, inoltre, tale disposizione, che possiede i caratteri della legge provvedimento, «confligge anche con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, sancito dagli artt. 24 e 113 della Costituzione, per essere state dal legislatore regionale pretermesse non solo sentenze di un Tribunale amministrativo ma anche una sentenza della stessa Corte Costituzionale».

4. — La Regione Puglia, parte appellata nel giudizio principale, si è costituita in giudizio in data 17 settembre 2009 e ha successivamente depositato memoria in data 21 ottobre 2010. La difesa regionale osserva, innanzitutto, che successivamente al deposito dell'ordinanza di rimessione, l'appellante nel giudizio principale ha sostenuto la prova orale del concorso pubblico senza raggiungere il punteggio minimo richiesto per il suo superamento, venendo conseguentemente meno il suo interesse a contestare il numero di posti messi a concorso con la delibera impugnata. Tale circostanza di fatto, ad avviso della difesa regionale, determinerebbe una sopravvenuta irrilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata nell'ambito del giudizio principale, con conseguente obbligo della Corte costituzionale di restituire gli atti al giudice *a quo* per una valutazione della perdurante rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

In via subordinata, la Regione Puglia eccepisce l'inammissibilità della sollevata questione di legittimità costituzionale, in considerazione del carattere alternativo, contraddittorio e non univoco del *petitum* formulato dal giudice *a quo*, il quale, per un verso, chiederebbe una pronuncia caducatoria della disposizione censurata e, per altro verso, domanderebbe invece «un intervento additivo affinché si colmi l'incostituzionalità mediante l'ampliamento del numero di posti messi a concorso dalla Regione Puglia». Infine, nel merito, la difesa regionale contesta che gli artt. 3 e 97 Cost. risultino violati dalla disciplina censurata, la quale, anziché ripristinare le norme già dichiarate incostituzionali riproponendo un bando di concorso integralmente riservato ai dipendenti regionali, avrebbe invece «cercato di rinvenire un ragionevole punto di bilanciamento tra le esigenze di ribandire concorsi con riserva non superiore al 50% per i candidati interni e di salvaguardare comunque il fascio di affidamenti e di aspettative dei dipendenti che erano comunque già risultati vincitori dei precedenti concorsi». Né sussisterebbe, secondo la difesa della Regione Puglia, l'ipotizzata violazione degli artt. 24 e 113 Cost. determinata dal numero insufficiente dei posti messi a concorso, dal momento che i vincoli derivanti dalla normativa finanziaria e di bilancio non avrebbero comunque consentito alla Regione di mettere a concorso la metà dei posti originari, come richiesto dalle pronunce della Corte costituzionale e del giudice amministrativo.

5. — L'appellante nel giudizio principale, che si è costituito in giudizio con atto depositato in data 22 settembre 2009 e ha presentato successiva memoria in data 21 ottobre 2010, facendo propri gli argomenti e le conclusioni dell'ordinanza di rimessione, ha insistito per la declaratoria di illegittimità costituzionale della disciplina censurata.



Considerato in diritto

1. — Il Consiglio di Stato, con ordinanza del 23 marzo 2009, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 59, comma 3, della legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004), per violazione degli artt. 3, 24, 97 e 113 della Costituzione.

Ad avviso del collegio rimettente, la norma censurata, nel fare «salvi gli esiti» di «procedure di progressione verticale» interamente riservate a personale interno, che erano state bandite ed espletate in applicazione di norme legislative dichiarate per tale ragione illegittime da questa Corte (sentenza n. 373 del 2002), e che erano state conseguentemente annullate dal giudice amministrativo, violerebbe gli artt. 3 e 97 della Costituzione, «incidendo sull'imparzialità ed il buon andamento dell'amministrazione», e si porrebbe altresì in contrasto «con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, sancito dagli artt. 24 e 113 della Costituzione».

2. — Preliminarmente, va respinta la richiesta, avanzata dalla difesa della Regione Puglia, di restituire gli atti al giudice *a quo* per una valutazione della perdurante rilevanza della questione di legittimità costituzionale. Il collegio rimettente ha infatti motivato in modo non implausibile circa la rilevanza della questione sollevata. Il giudizio costituzionale è autonomo rispetto a quello principale, nel senso che non risente delle vicende di fatto successive all'ordinanza di remissione (secondo quanto disposto dall'art. 18 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale), quale la dedotta sopravvenuta carenza di interesse dell'appellante nel giudizio principale in ragione del conseguimento, da parte di quest'ultimo, di un punteggio inferiore al minimo richiesto nelle prove orali del concorso.

Deve essere inoltre disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata, in via subordinata, dalla medesima difesa regionale. Contrariamente a quanto da quest'ultima affermato, infatti, il *petitum* formulato dal giudice *a quo* è chiaro e univoco. Il collegio rimettente domanda una pronuncia con effetto di annullamento della disposizione censurata, senza fare alcun riferimento, nella propria ordinanza di remissione, ad interventi additivi o manipolativi da parte di questa Corte.

3. — Nel merito, la questione è fondata.

3.1. — La disciplina censurata ha fatto salvi gli effetti dell'applicazione di disposizioni legislative dichiarate costituzionalmente illegittime da questa Corte con la sentenza n. 373 del 2002. Essa, pertanto, ha riprodotto il medesimo vizio di quelle norme, cioè la violazione dei principi di imparzialità e buon andamento, determinata dalla previsione di una riserva al personale interno della totalità dei posti messi a concorso dalla pubblica amministrazione. L'orientamento affermato nella sentenza n. 373 del 2002 è stato ribadito ulteriormente nella successiva giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale una riserva integrale ai dipendenti già in servizio dei posti messi a concorso, come quella prevista dalle procedure di cui la disposizione censurata ha fatto salvi gli esiti, contraddice il carattere aperto della selezione. Questo rappresenta un elemento essenziale del concorso pubblico e il suo difetto costituisce lesione degli artt. 3 e 97 Cost. (sentenze n. 169 e n. 100 del 2010, n. 293 del 2009).

3.2. — Sotto altro profilo, la norma censurata, in quanto legge provvedimento che incide sugli effetti di un giudicato, interferisce con l'esercizio della funzione giurisdizionale, determinando una violazione anche degli artt. 24 e 113 Cost. (fra le molte, sentenze n. 24 del 2009 e n. 267 del 2007).

4. — Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 59, comma 3, della legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° dicembre 2010.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: CASSESE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 15 dicembre 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0908

N. 355

Sentenza 1° - 15 dicembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Costituzione ed intervento in giudizio - Costituzione della parte privata nel giudizio *a quo* oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 25 della legge n. 87 del 1953 - Inammissibilità.

- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 25; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 3.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Limitazioni all'esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti – Prevista nullità di qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle dette limitazioni – Carente descrizione della fattispecie – Inammissibilità della questione.

- D.l. 1° luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, quarto periodo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo e secondo comma, 103, secondo comma, e 111.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Limitazioni all'esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti – Prospettazione ancipite della questione, con conseguente perplessità della motivazione in punto di rilevanza – Inammissibilità delle questioni – Assorbimento dell'eccezione di inammissibilità.

- D.l. 1° luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, periodi secondo, terzo e quarto, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 25, 54, 81, quarto comma, 97, primo comma, 103, secondo comma, e 111.

Responsabilità amministrativa e contabile – Danno all'immagine - Limitazioni all'esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti – Prevista nullità di qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle previste limitazioni – Questione carente di autonoma motivazione – Inammissibilità della questione.

- D.l. 1° luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, quarto periodo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 103 e 113.



Responsabilità amministrativa e contabile – Danno all'immagine - Limitazioni all'esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti – Preliminare definizione della portata della normativa impugnata al fine della corretta delimitazione del *thema decidendum*.

- D.l. 1º luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, periodi secondo e terzo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Limitazioni all'esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti – Ritenuta violazione dell'art. 77 Cost., per insussistenza dei presupposti di necessità e di urgenza per l'emanazione della norma contestata – Esclusione – Non fondatezza della questione.

- D.l. 1º luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, periodi secondo e terzo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, art. 77.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti in esito a sentenze penali irrevocabili di condanna nei confronti di dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici o di enti a prevalente partecipazione pubblica limitatamente a specifici delitti contro la pubblica amministrazione – Ritenuta irragionevolezza della norma denunciata che esclude l'esercizio dell'azione di responsabilità in ipotesi non delittuose altrettanto gravi ovvero in presenza di reati diversi da quelli espressamente indicati – Esclusione – Non fondatezza della questione.

- D.l. 1º luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Esercizio dell'azione della Procura della Corte dei conti in esito a sentenze penali irrevocabili di condanna nei confronti di dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici o di enti a prevalente partecipazione pubblica limitatamente a specifici delitti contro la pubblica amministrazione – Asserita disparità di trattamento tra i dipendenti dell'ente pubblico contemplati espressamente dalla norma e gli amministratori dell'ente stesso non contemplati – Omessa esplorazione di possibile soluzione interpretativa costituzionalmente orientata – Inammissibilità della questione.

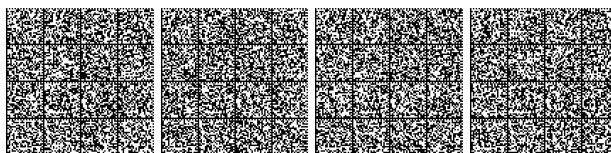
- D.l. 1º luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, art. 3.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Esercizio dell'azione della Procura della Corte dei conti in esito a sentenze penali irrevocabili di condanna nei confronti di dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici o di enti a prevalente partecipazione pubblica limitatamente a specifici delitti contro la pubblica amministrazione – Asserita disparità di trattamento tra la situazione giuridica del dipendente e quelle delle persone giuridiche private e pubbliche – Eterogeneità delle situazioni poste a raffronto – Non fondatezza della questione.

- D.l. 1º luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, art. 3.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Limitazioni all'esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti – Ritenuta irragionevolezza di una norma che comporta un maggiore esborso economico in una legge volta a fronteggiare l'attuale crisi economica – Esclusione – Non fondatezza della questione.

- D.l. 1º luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, art. 3.



Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Limitazioni all'esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti – Ritenuta irragionevolezza della norma denunciata derivante da omessa motivazione circa la portata delle conseguenze derivanti dalla sua applicazione - Esclusione – Non fondatezza della questione.

- D.l. 1º luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, art. 3.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Limitazioni all'esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti – Ritenuta disparità di trattamento tra dipendenti dell'ente pubblico soggetti alla giurisdizione contabile e altri dipendenti sottoposti ad altra giurisdizione con conseguente differente regime processuale e prescrizione - Esclusione – Non fondatezza della questione.

- D.l. 1º luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, art. 3.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Limitazioni all'esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti – Ritenuta indebita attenuazione della tutela dell'immagine della pubblica amministrazione rispetto a quella assicurata alla persona fisica – Esclusione – Non fondatezza della questione.

- D.l. 1º luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, artt. 2 e 24.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Limitazioni all'esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti – Ritenuta indebita compressione del diritto della pubblica amministrazione di agire in giudizio a tutela dei propri diritti e interessi – Esclusione – Non fondatezza della questione.

- D.l. 1º luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, artt. 24 e 113.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Limitazioni all'esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti – Ritenuta violazione dell'obbligo di copertura finanziaria delle minori entrate per gli enti pubblici derivanti dal mancato recupero dei danni provocati alle loro finanze – Inconferenza del parametro evocato – Non fondatezza della questione.

- D.l. 1º luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, art. 81, quarto comma.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Limitazioni all'esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti – Ritenuta violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione in considerazione dell'attenuazione della tutela della immagine pubblica, anche per i profili riguardanti le regole di efficienza, efficacia e imparzialità dell'azione amministrativa – Esclusione – Non fondatezza della questione.

- D.l. 1º luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, artt. 54 e 97.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Limitazioni all'esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti – Ritenuta indebita incidenza sull'area delle controversie rientranti nella materia della contabilità pubblica, come tali riconducibili alla giurisdizione della Corte dei



conti, con conseguente sottrazione delle controversie al giudice naturale della tutela degli interessi pubblici e dei danni pubblici – Esclusione – Non fondatezza della questione.

- D.l. 1º luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, artt. 25, primo comma e 103, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 30-ter, periodi secondo, terzo e quarto, del decreto-legge 1º luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera c), numero 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito con modificazioni dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, promossi dalla Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Umbria con ordinanza del 16 novembre 2009; dalla Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Calabria con ordinanza del 16 novembre 2009; dalla Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Campania con ordinanze del 14 e 27 ottobre 2009 e del 9 dicembre 2009; dalla Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione siciliana con ordinanza del 14 ottobre 2009; dalla Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia con ordinanze del 12 novembre e del 29 dicembre 2009; dalla Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Toscana con ordinanza del 10 dicembre 2009 e dalla Corte dei conti - sezione prima giurisdizionale centrale d'appello con ordinanza del 17 marzo 2010, rispettivamente iscritte al n. 331 del registro ordinanze 2009 e ai numeri 24, 25, 26, 27, 44, 95, 125, 145 e 162 del registro ordinanze 2010 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 4, 7, 9, 14, 18, 21 e 23, 1ª serie speciale, dell'anno 2010.

Visti gli atti di costituzione di D.T.M.L., di P.G., di B.G. ed altri, fuori termine, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 16 novembre 2010 e nella camera di consiglio del 17 novembre 2010 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

Uditi gli avvocati Luigi Manzi per D.T.M.L., Luigi Medugno per P.G. e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza del 16 novembre 2009 la Corte di conti, sezione giurisdizionale per la Regione Umbria (reg. ord. n. 331 2009), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 30-ter, periodi secondo, terzo e quarto, del decreto-legge 1º luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera c), numero 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito con modificazioni dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, per violazione, nel complesso, degli artt. 3, 24, primo comma,



54, 81, quarto comma, 97, primo comma, 103, secondo comma, della Costituzione, nonché del combinato disposto dei periodi secondo, terzo e quarto, del suddetto art. 17, comma 30-ter, per violazione dell'art. 111 Cost.

1.1. — Il giudice *a quo* premette che la procura regionale ha convenuto il presidente, taluni consiglieri di amministrazione e il direttore generale dell'azienda speciale farmacie municipalizzate di Terni (AsFM) perché venissero condannati al risarcimento del danno complessivo di euro 273.165,77, causato alle finanze aziendali per avere, con condotta gravemente colposa, attivato il centro salute «Hera», previsto nel piano-programma per gli anni 2000 e 2001, prima della richiesta delle prescritte autorizzazioni. Inoltre, l'azienda, «per la diffusione mediatica assunta dalla vicenda», avrebbe subito «un danno d'immagine stimato in 40 mila euro».

Il giudice *a quo* deduce come la controversia abbia ad oggetto soltanto la questione relativa al danno all'immagine, in quanto è stata disposta la separazione di quella avente ad oggetto il danno patrimoniale.

1.2. — Il giudice stesso dubita della legittimità costituzionale del citato art. 17, comma 30-ter, il quale prevede che le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche). A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione, di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale.

A tale proposito, il giudice remittente richiama l'orientamento della Corte di cassazione e della stessa Corte dei conti, secondo cui il danno all'immagine e al prestigio della pubblica amministrazione rientrerebbe nella categoria del danno patrimoniale e sarebbe dovuto anche in assenza dell'accertamento di un fatto di reato.

Si assume al riguardo che la questione sollevata sarebbe rilevante sia perché la norma impugnata ha una valenza processuale, che la rende applicabile ai giudizi in corso, sia perché per i fatti per i quali si procede non è stata proposta azione penale.

Il giudice *a quo* sottolinea, inoltre, che «la formulazione ellittica della disposizione in rassegna ha indotto il Collegio dapprima a ricercarne una lettura “costituzionalmente orientata” e, all'esito, di vedersi pervaso da dubbi di costituzionalità, quale che fosse la possibile soluzione individuata». In particolare, si rileva come due sarebbero le possibili interpretazioni della norma: una prima dovrebbe condurre a ritenere che il legislatore ha voluto affermare il principio in base al quale il danno all'immagine ed al prestigio della p.a. non possa ricevere tutela giurisdizionale, se non in presenza di fattispecie costituenti anche reato accertato; la seconda, invece, porterebbe a sostenere che la tutela sia piena ma ottenibile in sedi giurisdizionali differenti e cioè innanzi alla Corte dei conti per le fattispecie costituenti anche reato e innanzi ad altro giudice in tutti gli altri casi.

Accedendo alla prima interpretazione la norma impugnata sarebbe illegittima per violazione:

a) dell'art. 3 Cost., in quanto introdurrebbe una irrazionale differenziazione di tutela tra le fattispecie di danno all'immagine e le altre tipologie di danno subito dalla p.a., aventi anch'esse rilievo patrimoniale;

b) dell'art. 24 Cost., in quanto la procura contabile potrebbe agire in giudizio soltanto in presenza del preventivo esercizio dell'azione penale;

c) degli artt. 54 e 97 Cost., in quanto si impedirebbe alla p.a. di ottenere piena tutela in tutte le ipotesi in cui soggetti ad essa collegati da un rapporto di servizio «le abbiano causato il danno all'immagine».

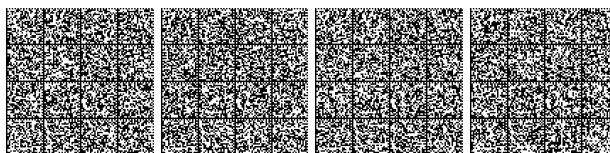
Si osserva, inoltre, come siano state emanate altre disposizioni che si muovono in senso opposto rispetto a quello tracciato dalla norma impugnata. Si richiama, al riguardo, la legge 4 marzo 2009, n. 15 (Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti).

Accedendo alla seconda interpretazione, sarebbe violato l'art. 103, secondo comma, Cost., il quale attribuisce alla Corte dei conti la «giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica».

Sempre nell'ambito della seconda interpretazione, si assume, altresì, il contrasto della norma impugnata con il combinato disposto degli artt. 3 e 103 Cost. Ciò in quanto, dinanzi al giudice contabile varrebbe la limitazione di responsabilità soltanto in presenza di condotte poste in essere con dolo o colpa grave, mentre tale limitazione non opererebbe innanzi al giudice ordinario.

Il Collegio remittente ritiene, infine, che sussistano altre ragioni di contrasto della norma con la Costituzione «distinte ed autonome rispetto a quelle sin qui esplicitate».

In particolare, si assume, in primo luogo, che sarebbe stato violato l'art. 81, quarto comma, Cost., il quale prevede che «ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte». Nel caso in esame la



norma censurata, limitando la responsabilità amministrativa, imporrebbe all'amministrazione di sostenere con proprie risorse il danno subito senza, però, indicare come fare fronte a tale «maggiore spesa».

In secondo luogo, il giudice *a quo* rileva che le disposizioni impugnate, insieme al quarto periodo, si porrebbero in contrasto con l'art. 111 Cost. Ciò in quanto la disposizione «è suscettibile di provocare una sorta di “doppio binario” processuale, ad assetto variabile, in quanto – per gli stessi fatti – i limiti posti all'azione della procura, sanzionati con la nullità, sono operanti esclusivamente se chi vi ha interesse dia o meno corso al giudizio incidentale per l'accertamento della nullità degli atti istruttori o processuali sui quali si fonda l'addebito».

2. — Si sono costituiti in giudizio (oltre il termine previsto) G.A.N., P.G., G.B., G.G., R.R., chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile per irrilevanza, in quanto il giudice remittente avrebbe dovuto verificare, in via preliminare, se sussistessero i presupposti per la condanna al risarcimento del danno all'immagine; presupposti che non sarebbero presenti essendo, tra l'altro, il relativo diritto prescritto.

Nel merito si svolgono ampie argomentazioni volte a dimostrare la infondatezza di tutte le censure formulate.

3. — Con ordinanza del 16 novembre 2009 (reg. ord. n. 24 del 2010), la Corte di conti, sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, ha sollevato anch'essa questione di legittimità costituzionale del citato art. 17, comma 30-ter, periodi secondo e terzo.

Il giudice *a quo* premette, in punto di fatto, che, con provvedimento n. 482 del 6 dicembre 1999, la Regione Calabria delineava le linee guida per la realizzazione delle campagne di screening per la diagnosi precoce e la prevenzione dei tumori femminili.

Con nota n. 6261 del 20 febbraio 2001, il direttore generale dell'assessorato alla sanità richiedeva al predetto assessorato di potere acquistare, con l'impiego dei fondi regionali finalizzati, un particolare sistema mammografico. Tale acquisto veniva autorizzato dall'assessorato con nota del 12 aprile 2001 n. 9086.

Secondo la procura contabile, il predetto acquisto «avrebbe di fatto impedito la realizzazione dei programmi di screening poiché le somme destinate a tale acquisto (pari ad euro 647.822,88) sarebbero state sottratte alla realizzazione del progetto di prevenzione cui erano state originariamente destinate».

Da tali condotte sarebbe derivato, oltre un danno patrimoniale, anche un «danno all'immagine». In relazione a tale ultima voce di danno si pone in evidenza come la vicenda avrebbe avuto una forte risonanza sui mezzi di comunicazione.

3.1. — Esposto ciò, dopo avere rilevato che non sussiste la eccepita nullità dell'atto di citazione per indeterminatezza della notizia di reato, la Corte remittente ha, innanzitutto, sottolineato come le questioni siano rilevanti, in quanto la norma censurata, precludendo l'azione in mancanza di un fatto di reato, impedirebbe, nella specie, di pervenire ad una pronuncia nel merito. Inoltre, tale disposizione presenterebbe natura processuale, con la conseguenza che la stessa si applicherebbe nei giudizi in corso.

3.1.1. — Per quanto attiene al giudizio di non manifesta infondatezza, la Corte premette che il danno all'immagine della pubblica amministrazione avrebbe una valenza pubblicistica e, pertanto, si realizzerebbe non con la lesione del «buon nome» o della «identità personale», ma con il pregiudizio al «prestigio» dell'amministrazione stessa. Ne consegue che, qualora lo Stato, o gli altri enti pubblici, a causa della condotta illecita di un proprio dipendente (o amministratore) perdano di prestigio, si affievolirebbe nei cittadini «il desiderio di partecipazione, il sentimento di appartenenza e di affidamento alle istituzioni».

In questa prospettiva, la tutela dell'immagine dovrebbe essere considerata un diritto che trova la sua matrice costituzionale nell'art. 2 Cost., la cui lesione sarebbe, pertanto, risarcibile ex art. 2059 del codice civile, senza che sia necessario il previo accertamento della sussistenza di una condotta penalmente rilevante.

3.1.2. — Ciò premesso, si assume il contrasto della norma censurata con gli artt. 2 e 24 Cost. Infatti, tale norma, consentendo la risarcibilità soltanto in presenza di una sentenza irrevocabile di condanna per la commissione di un delitto contro la pubblica amministrazione, negherebbe la possibilità giuridica alla procura contabile di agire in giudizio, «così svuotando di contenuto un diritto riconosciuto alla pubblica amministrazione proprio in virtù dell'art. 2 della Costituzione».

Il giudice *a quo* sottolinea, inoltre, come non sarebbe neanche prospettabile una interpretazione conforme a Costituzione, che riconosca «negli altri casi» la sussistenza di una tutela giurisdizionale in altra sede.

Ne consegue che non si porrebbe una questione «di difetto di giurisdizione del giudice contabile a favore di altro giudice ma di carenza di qualsivoglia tutela», con conseguente violazione dell'art. 24 Cost.

3.1.3. — Sotto altro aspetto, si assume il contrasto della norma censurata con l'art. 3 Cost. Infatti, la disposizione in esame creerebbe una irragionevole ed illogica disparità di trattamento tra la tutela all'immagine assicurata alle persone giuridiche private, per le quali non varrebbe alcun limite, e quella garantita alle persone giuridiche pubbliche, per le quali varrebbero i limiti in esame.



Secondo la Corte, se è pur vero che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, può stabilire quali siano i comportamenti idonei a fondare la responsabilità amministrativa, è altrettanto vero che tali scelte devono essere non irragionevoli. La scelta legislativa di limitare la responsabilità ai soli casi di colpa grave e consentire la riduzione dell'addebito avrebbe una motivazione adeguata nell'esigenza di evitare «rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa». Ma nel caso in esame non sarebbe rinvenibile alcuna giustificazione «ove si consideri la peculiare connotazione dell'immagine pubblica».

3.1.4. — Il remittente ritiene che la disposizione censurata abbia un contenuto irragionevole anche perché introdurrebbe una disciplina differenziata tra condotte delittuose, in relazione alle quali si riconosce la tutela, e condotte illecite non delittuose, in relazione alle quali non si riconosce la tutela, ancorché possano comunque causare il danno all'immagine della pubblica amministrazione.

3.1.5. — La violazione dell'art. 3 Cost. sussisterebbe anche perché il legislatore ha inteso limitare la responsabilità soltanto in presenza dei reati previsti dal capo I, titolo II, del libro secondo del codice penale, «precludendo così il risarcimento del danno all'immagine in tutte le altre ipotesi delittuose, tra le quali ve ne sono certamente più gravi». Inoltre, la norma creerebbe una disparità di trattamento tra dipendenti pubblici e amministratori, in quanto, per questi ultimi, non opererebbero le limitazioni previste dalla disposizione impugnata.

Entrambi questi profili non sarebbero, però, rilevanti, in quanto nel caso in esame non è stata pronunciata alcuna sentenza di condanna.

3.1.6. — Sarebbe, inoltre, violato l'art. 97 Cost., atteso che, sebbene il buon andamento e l'imparzialità «non costituiscono il fondamento costituzionale della tutela dell'immagine pubblica», la «stretta relazione tra l'immagine pubblica e l'agire corretto» e la circostanza che gli stessi costituiscono «criteri cui deve essere improntata l'azione amministrativa affinché il prestigio pubblico non venga lesa», comportano che «una ridotta tutela della prima inevitabilmente indebolisce il diritto sostanziale dell'amministrazione ad agire, attraverso i propri funzionari, in modo corretto, imparziale, efficace ed efficiente».

3.1.7. — Viene ipotizzata, poi, la violazione degli artt. 25 e 103 Cost.

Si rileva, infatti, che la Corte dei conti, istituzionalmente, ha una giurisdizione esclusiva nelle controversie che riguardano soggetti legati alla pubblica amministrazione da un rapporto di servizio per il danno erariale causato dalla loro condotta, fattispecie, quest'ultima, alla quale deve ricondursi anche il danno all'immagine, che, come più volte chiarito dalle Sezioni unite della Corte di cassazione, deve essere inteso come «la spesa necessaria al ripristino del prestigio», costituendo così un danno a contenuto patrimoniale in quanto suscettibile di valutazione economica.

Orbene, poiché nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge, non è possibile configurare l'esercizio dell'azione per il risarcimento di tale danno innanzi ad altra autorità giudiziaria diversa dalla Corte dei conti.

3.1.8. — Infine, il giudice *a quo* sottolinea come la norma, pur essendo inserita nell'ambito di un decreto-legge volto a razionalizzare le risorse erariali per il rilancio dell'economia, perseguirebbe «l'obiettivo contrario e cioè quello di imporre alle amministrazioni pubbliche le spese effettivamente sostenute a ristoro del detrimento del proprio prestigio».

3.2. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate vengano dichiarate manifestamente inammissibili e infondate.

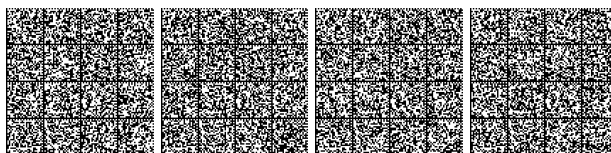
In primo luogo, si osserva come la limitazione di responsabilità in esame non sarebbe viziata da manifesta illogicità. A dimostrazione di come il legislatore possa introdurre limiti alla responsabilità contabile, si richiama l'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti) che, al comma 1, prevede che tale responsabilità è configurabile in presenza, tra l'altro, di fatti ed omissioni «commessi con dolo e colpa grave». Questa norma è stata ritenuta non in contrasto con la Costituzione dalla sentenza n. 371 del 1998 di questa Corte.

L'Avvocatura sostiene che i principi enunciati dalla citata pronuncia varrebbero anche nel caso in esame, in quanto verrebbe pur sempre in rilievo una norma che pone limiti alla responsabilità contabile anche se «sotto il diverso profilo oggettivo del danno per il cui ristoro si agisce» e non dei criteri di imputazione della responsabilità.

La difesa dello Stato mette, poi, in rilievo che la norma censurata non esclude in assoluto la risarcibilità del danno all'immagine «ma la limita a quelle fattispecie ritenute di maggiore gravità alle quali si ricollega – con l'esercizio dell'azione penale – anche l'evidente pregiudizio collegato allo *strepitus fori*».

Del resto, si sottolinea, anche le Sezioni unite della Corte di cassazione, con la sentenza n. 26972 del 2008, hanno posto limiti alla risarcibilità del danno non patrimoniale, richiedendo che la legge debba riguardare un interesse avente rilevanza costituzionale e che la lesione debba essere grave e il danno non futile.

Per quanto attiene, poi, all'asserita violazione dell'art. 24 Cost., si richiama, per dimostrare l'infondatezza della censura, l'orientamento della giurisprudenza costituzionale, secondo il quale «la garanzia apprestata dall'art. 24 della



Costituzione opera attribuendo tutela processuale delle situazioni giuridiche soggettive nei termini in cui queste risultano riconosciute dal legislatore», trovando dunque confini nel contenuto del diritto sostanziale così come delineato dall'ordinamento (sentenza n. 327 del 1998).

Per quanto attiene alla censura fondata sugli artt. 25 e 103 Cost., se ne deduce l'inammissibilità, «in quanto prospettata in via ipotetica ed eventuale alla luce di una interpretazione della norma che si afferma non possibile». In ogni caso, si aggiunge, «nessuno spostamento di giurisdizione o limitazione di poteri giurisdizionali si verifica nel caso in esame, incidendo la disposizione solo sull'ambito delle pronunce che possono essere rese nel merito dal giudice contabile alla luce dei diritti sostanziali azionabili».

Non sarebbe, inoltre, fondata la censura con cui si deduce la violazione del principio di uguaglianza, in quanto la diversità di trattamento giuridico sarebbe giustificata dalla diversità delle posizioni dei soggetti coinvolti dall'azione di responsabilità.

Per quanto attiene, poi, alla doglianza prospettata con riferimento alla limitazione dei reati posta dall'art. 7 della legge n. 97 del 2001, si osserva, in primo luogo, come, «ammesso che l'interpretazione delle norme suggerita dalla Corte remittente sia effettivamente corretta, la stessa non esclude l'esperibilità di altri rimedi in altra sede giurisdizionale diversa dalla Corte di conti, sì da consentire un ristoro del danno all'immagine». In secondo luogo, si sottolinea che si sarebbe, in ogni caso, in presenza di una «valutazione discrezionale del legislatore, non irrazionale e quindi non censurabile, essendo in linea di principio ragionevole volere limitare la risarcibilità di un tipo di danno a quelle fattispecie che per l'amministrazione di appartenenza – e quindi dall'opinione pubblica – possono essere percepite come più gravi in quanto rivolte proprie contro l'ente nell'interesse del quale si sarebbe dovuto agire».

Infine, in relazione all'asserita violazione dell'art. 97 Cost., si osserva come «la norma delimiti in maniera equilibrata le ipotesi di risarcibilità di cui si tratta, proprio nel perseguimento di quei fini pubblici che – ha ritenuto il legislatore – rischierebbero di essere obliterati da un troppo severo ampliamento della sfera di responsabilità: essa si riverbererebbe, infatti, inevitabilmente sulla rapidità ed efficacia dell'agire amministrativo».

4. — Analoga questione di legittimità costituzionale della norma in esame ha sollevato, con ordinanza del 14 ottobre 2009, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania (reg. ord. n. 25 del 2010), la quale ha, peraltro, limitato le censure ai soli periodi secondo e terzo del comma 30-ter dell'art. 17.

La remittente premette che la procura contabile aveva evocato in giudizio taluni «esponenti» del Comune di Benevento che, con il loro comportamento gravemente colposo, consistito nel «mancato rispetto degli obblighi inerenti il mancato raggiungimento delle percentuali minime di raccolta differenziata dei rifiuti» per gli esercizi 2003, 2004 e 2005, avevano cagionato, oltre che un rilevante danno patrimoniale, anche un danno derivante dalle spese necessarie per il ripristino del pregiudizio all'immagine dell'ente.

4.1. — La Corte remittente rileva, innanzitutto, come la questione sia rilevante, in quanto la norma censurata, limitando la legittimazione dell'ufficio requirente contabile ad agire in giudizio, avrebbe natura processuale, con la conseguenza che si applicherebbe anche ai giudizi in corso.

4.1.1. — Con riferimento alla non manifesta infondatezza della questione, si assume, in primo luogo, la violazione dell'art. 2 Cost., in quanto tale articolo, garantendo i diritti inviolabili dell'uomo come singolo e nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, impone che venga assicurata la tutela del diritto all'immagine sia delle persone fisiche sia delle persone giuridiche, pubbliche e private.

A tale proposito, si rileva come l'art. 2059 cod. civ. riconosca il risarcimento del danno non patrimoniale anche al di fuori delle ipotesi in cui le condotte poste in essere integrano gli estremi di fatti di reato, ogniquale volta venga lesa una posizione giuridica soggettiva tutelata a livello costituzionale.

4.1.2. — Sotto altro profilo, il giudice *a quo* ritiene che la norma violi l'art. 3 Cost., in quanto creerebbe una disparità di trattamento tra il dipendente pubblico e gli amministratori, compresi quelli degli enti locali, che non sarebbero destinatari della disposizione censurata. Quest'ultima, infatti, ammette il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e modi previsti dall'art. 7 della legge n. 97 del 2001, il quale si occupa esclusivamente dei dipendenti pubblici. Inoltre, l'ente si troverebbe in una «ingiustificata posizione di svantaggio nei confronti del dipendente pubblico».

A tale proposito, si puntualizza che «l'irragionevolezza di tale distinzione risulta di tutta evidenza ove si ponga mente alla circostanza che sono proprio gli amministratori, che rappresentano nei rapporti giuridici e politici gli enti pubblici, a porre maggiormente in pericolo il prestigio degli enti stessi, piuttosto che i dipendenti pubblici legati a tali enti da un mero rapporto lavorativo».

Non si comprenderebbero neanche le ragioni della scelta del legislatore, il quale non avrebbe collegato il «privilegio perpetuo» ad una «fondata circostanza».



Un ulteriore profilo di irragionevole disparità di trattamento vi sarebbe tra la pubblica amministrazione e i restanti soggetti dell'ordinamento, «in quanto il deterioramento dell'immagine della prima non è sanzionato se non in casi limite dipendenti dalla commissione di gravi delitti, mentre quello dei secondi è ben tutelato in tutti i casi di commissione di illecito anche di non rilievo penale».

4.1.3. — Secondo il remittente, la norma censurata si porrebbe in contrasto anche con l'art. 97 Cost., in quanto, da un lato, «determina un'alterazione della funzionalità degli enti pubblici sotto il delicato profilo della reputazione e della conseguente fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni», dall'altro, «contraddice» il principio di imparzialità «che si risolve essenzialmente nel rispetto della giustizia sostanziale».

4.1.4. — Sotto altro aspetto la manifesta irragionevolezza della disposizione in esame risulterebbe dal fatto che la norma è stata introdotta dalla legge di conversione «senza che nel corso della brevissima discussione», avente ad oggetto la norma stessa, «ne siano state valutate a pieno la portata e le conseguenze».

4.1.5. — Sarebbero violati, altresì, gli artt. 24, primo comma, che riconosce a tutti il diritto di agire in giudizio a tutela dei propri diritti e interessi e 113, primo e secondo comma, Cost., che non consentirebbero «alcuna limitazione alla tutela giurisdizionale di diritti ed interessi legittimi in materia di funzione amministrativa».

4.1.6. — Il contrasto, invece, con l'art. 81, quarto comma, Cost., deriverebbe dal fatto che non sarebbe stata prevista alcuna copertura finanziaria «della minore entrata imposta agli enti pubblici a causa del mancato recupero dei danni provocati alle loro finanze di natura derivata».

4.1.7. — Infine, si assume la violazione degli artt. 103, secondo comma, e 25, primo comma, Cost. Ciò in quanto, alla luce delle citate disposizioni costituzionali, al legislatore non sarebbe consentito, da un lato, «escludere apoditticamente la giurisdizione della Corte dei conti con riferimento ad ipotesi specifiche di responsabilità rientranti tradizionalmente e genericamente nella materia della contabilità pubblica», dall'altro, distogliere la controversia dal suo giudice naturale «successivamente al verificarsi del fatto generatore».

4.2. — È intervenuto anche in tale giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate vengano dichiarate inammissibili o infondate.

L'Avvocatura, dopo avere svolto la premessa già contenuta nell'atto di intervento depositato nel giudizio riferito all'ordinanza n. 24 del 2010, riprende le stesse argomentazioni con riguardo alle censure formulate in relazione agli artt. 24 (nel caso in esame si richiama anche l'art. 113 ma le deduzioni non mutano) e 97 Cost.

Con riferimento all'asserita violazione del principio di uguaglianza si aggiunge come, «a prescindere dal fatto che è lecito dubitare che l'interpretazione fornita dal remittente sia effettivamente corretta e l'unica possibile sotto il profilo, ad esempio, della non applicabilità della norma in esame agli «amministratori» degli enti e agli altri soggetti legati da (mero) rapporto di servizio», sarebbe sufficiente porre in rilievo la diversità della posizione dei soggetti che provocano o subiscono il danno per giustificare la diversità di trattamento.

Per quanto attiene poi all'asserita violazione dell'art. 81 Cost., l'Avvocatura sottolinea l'inconferenza del parametro costituzionale evocato.

Infine, con riferimento all'asserita violazione degli artt. 25 e 103 Cost., si rileva come «nessuno spostamento di giurisdizione o limitazione dei poteri giurisdizionali si verifica nel caso in esame».

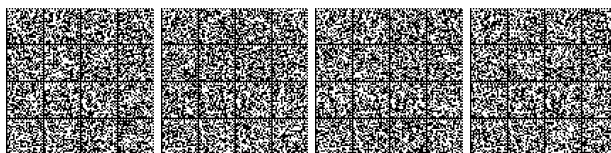
5. — Con ordinanza del 27 ottobre 2009, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania (reg. ord. n. 26 del 2010), ha sollevato una ulteriore questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto il medesimo comma 30-ter, limitatamente ai periodi secondo e terzo.

Il giudice *a quo* premette che la procura contabile aveva citato in giudizio due dipendenti del Ministero delle finanze, uno solo dei quali è stato condannato con sentenza passata in giudicato ma per un reato non rientrante tra quelli indicati nel capo relativo ai «delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione».

5.1. — Ciò premesso, la Corte remittente solleva la questione di legittimità costituzionale per le medesime ragioni contenute nell'ordinanza del 14 ottobre 2009 (r.o. n. 25 del 2009).

In particolare, si aggiunge che «non appare coerente con il sistema costituzionale e con i principi del diritto non considerare dannosi per il prestigio dell'amministrazione gli illeciti penali diversi da quelli specifici contenuti nel capo I del titolo II del libro II del codice penale, in quanto anche gli altri – ove compiuti nell'esercizio delle funzioni pubbliche o in occasione di esse – sono senz'altro lesivi dell'immagine della p.a.».

5.2. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha depositato un atto avente lo stesso contenuto di quello depositato nel giudizio promosso con l'ordinanza reg. ord. n. 25 del 2006.



6. — La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, ha sollevato, con ordinanza del 9 dicembre 2009 (reg. ord. n. 27 del 2010), altra questione di legittimità costituzionale avente sempre ad oggetto l'art. 17, comma 30-ter, periodi secondo e terzo.

6.1. — Il giudice *a quo* premette che la procura contabile aveva evocato in giudizio il sindaco, un dirigente, un capo servizio ed un responsabile di un ufficio del Comune di Marcianise perché gli stessi venissero condannati al pagamento, *pro quota*, di determinate somme per il «mancato rispetto degli obblighi inerenti il mancato raggiungimento da parte del Comune di Marcianise delle percentuali minime di raccolta differenziata dei rifiuti» per gli esercizi 2003, 2004 e 2005. In particolare, ai soggetti convenuti in giudizio veniva richiesto, tra l'altro, il risarcimento di danni per lesione dell'immagine dell'ente regionale a causa dell'«enorme risonanza nella pubblica opinione dell'emergenza rifiuti, con risalto anche all'estero ed impatto fortemente negativo per il settore turistico».

6.1.2. — Si assume che la questione sarebbe rilevante, in quanto la norma impugnata, avendo natura processuale, si applicherebbe ai giudizi in corso, imponendo l'accoglimento dell'eccezione di nullità della domanda risarcitoria di danno all'immagine.

6.1.3. — Per quanto attiene al giudizio di non manifesta infondatezza si assume la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto la norma impugnata, con prescrizione non ragionevole, avrebbe introdotto un limite all'esercizio dell'azione di danno soltanto a favore dei dipendenti pubblici e non anche degli amministratori, nonostante a quest'ultimi sia rimessa «l'attività di formazione degli indirizzi politici dell'ente, laddove ai dipendenti è affidata la fase propriamente gestionale se non addirittura operativa».

6.1.4. — Il giudice *a quo* assume, inoltre, che sia priva di ragionevole giustificazione la scelta legislativa di ammettere l'azione di risarcimento del danno soltanto in presenza di una condanna definitiva per delitti contro la pubblica amministrazione e non anche in presenza di altre ipotesi delittuose o di «illeciti gestionali caratterizzati da colpa grave».

6.1.5. — Sarebbe, inoltre, violato anche l'art. 103 Cost., in quanto la norma, escludendo la risarcibilità in presenza di delitti diversi da quelli contro la pubblica amministrazione, inciderebbe sull'ambito della giurisdizione della Corte dei conti.

6.1.6. — Sarebbero, violati, anche gli artt. 24, primo comma, che riconosce a tutti il diritto di agire in giudizio a tutela dei propri diritti e interessi, e 113, primo e secondo comma, Cost.

6.2. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha esposto, con riguardo agli evocati artt. 3, 24, 103 e 113 Cost., le argomentazioni già indicate negli altri atti di intervento. La difesa dello Stato ha aggiunto che le norme in esame possono essere interpretate in senso conforme a Costituzione, ritenendo che la responsabilità si estende non solo ai dipendenti ma anche agli amministratori.

7. — La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, ha anch'essa sollevato, con ordinanza del 14 ottobre 2009 (reg. ord. n. 44 del 2010), questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, periodi secondo e terzo, del citato decreto-legge n. 78 del 2009.

7.1. — Il remittente premette che la procura contabile aveva chiesto la condanna di un assistente di polizia penitenziaria presso la casa circondariale di Caltanissetta al pagamento della somma di euro 10.000,00, oltre le spese di giudizio, a titolo di danno erariale subito dal Ministero della giustizia. In particolare, veniva contestato al dipendente la lesione dell'immagine dell'ente a causa della condotta tenuta dallo stesso e consistita nella commissione di reati, accertati con sentenza irrevocabile, di violenza sessuale, con abuso di qualità e di poteri, e di concussione ai danni di alcuni detenuti. In concreto la sussistenza del danno sarebbe dimostrata dalla pubblicità che la vicenda in esame avrebbe avuto presso la stampa locale.

7.1.1. — Ciò premesso, il giudice *a quo* assume che la questione è rilevante, in quanto la norma impugnata, ammettendo la proposizione dell'azione di danno soltanto in presenza di delitti contro la pubblica amministrazione, non consentirebbe un giudizio di merito sull'intera domanda. Inoltre, la nullità dell'azione può essere rilevata d'ufficio dal giudice; ma anche qualora si volesse argomentare diversamente, deve ritenersi, puntualizza la Corte remittente, che il pubblico ministero, sollevando l'eccezione di legittimità costituzionale, «ha implicitamente riconosciuto ed eccepito la nullità sopravvenuta *in parte qua* dell'atto di citazione».

7.1.2. — Prima di esporre le ragioni a sostegno della non manifesta infondatezza della questione, il remittente precisa che la norma, per il suo chiaro contenuto precettivo, non è suscettibile di essere interpretata in modo conforme a Costituzione.

7.1.3. — Chiarito ciò, si assume, innanzitutto, la violazione dell'art. 3 Cost., per irragionevolezza della scelta legislativa di ammettere la risarcibilità soltanto in presenza di comportamenti che integrano gli estremi di delitti contro la pubblica amministrazione e non anche di altri reati, quali, ad esempio, i reati di violenza sessuale, che possano avere



anche una maggiore idoneità lesiva dell'immagine della pubblica amministrazione, soprattutto quando, come nel caso oggetto del giudizio *a quo*, essi vengono consumati all'interno di un istituto penitenziario.

7.1.4. — Sotto altro aspetto, si rileva come sarebbe irragionevole la scelta legislativa di ancorare alla tipologia dei reati il ridimensionamento della legittimazione all'esercizio dell'azione.

7.1.5. — Inoltre, la irragionevolezza della norma in esame risulterebbe dal fatto che essa è inserita in un testo legislativo che ha, quale principale finalità, quella di prevedere misure idonee a fronteggiare l'attuale crisi economica. La disposizione in esame, si sottolinea, comporterebbe, invece, addirittura «un maggiore esborso, qualora l'ente danneggiato debba ricorrere alla costituzione di parte civile nel processo penale o alla coltivazione dell'azione risarcitoria direttamente nel giudizio civile per ottenere la piena reintegrazione alla propria immagine lesa».

7.1.6. — La norma censurata comporterebbe, altresì, un'evidente disparità di trattamento tra dipendenti dell'ente pubblico che, avendo commesso uno dei delitti contro la pubblica amministrazione, sono sottoposti alla giurisdizione contabile, e dipendenti che, pur avendo commesso un altro delitto con abuso delle funzioni ricoperte e nell'esercizio delle stesse, «sono sottoposti, per il risarcimento del danno all'immagine, alla giurisdizione ordinaria, con un differente regime processuale e prescrizionale».

7.1.7. — La Corte remittente ritiene che la norma contrasti anche con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), in quanto, da un lato, «indebolisce l'efficacia deterrente del giudizio di responsabilità; dall'altro, come nella presente fattispecie ed in ipotesi similari, comporta il dispendio di maggiori risorse a carico dell'erario per l'attivazione di plurimi giudizi volti ad ottenere l'«integrale» risarcimento del danno all'immagine, pur essendo state poste in essere condotte da parte di un pubblico dipendente in un unico contesto criminoso, integranti sia le ipotesi delittuose di cui al capo I del titolo II del libro secondo del codice penale che altre fattispecie delittuose».

7.1.8. — Infine, si assume la violazione dell'art. 24 Cost., «dal momento che la limitazione della legittimazione ad agire del pubblico ministero, nella maggior parte dei casi, si configura come una minorata tutela dell'erario giacché l'iniziativa processuale è lasciata alle stesse amministrazioni danneggiate, con possibili pratiche lassiste».

7.2. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale, dopo avere svolto la premessa già esposta, ha sottolineato come le questioni siano inammissibili, in quanto il remittente, formulando «un giudizio di “maggiore pregnanza” di determinate fattispecie criminosi rispetto ad altre, compie in realtà un apprezzamento assolutamente soggettivo e ovviamente opinabile, intendendo così sostituire le proprie valutazioni a quelle del legislatore».

In relazione, poi, all'asserita irragionevolezza della norma, l'Avvocatura dello Stato fa presente come sia lo stesso giudice remittente ad affermare che «non sarebbe preclusa, in caso di presunto danno all'immagine derivante dalla commissione di reati diversi da quelli previsti dalla norma, la possibilità di agire per il risarcimento innanzi ad un giudice diverso dal giudice contabile».

Per quanto attiene, invece, alla irragionevolezza connessa alla collocazione sistematica della norma, si osserva come «a prescindere dalla correttezza di una prassi ormai assolutamente costante dal (solo) punto di vista della “buona tecnica legislativa”, non si vede (né si dimostra in alcun modo) come la *sedes* prescelta possa in sé aver inficiato le compiute valutazioni del legislatore e la ragionevolezza della norma».

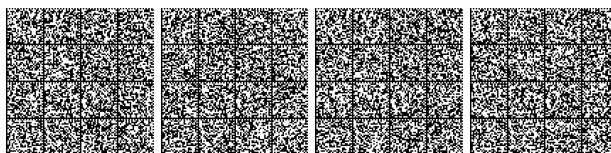
Con riferimento all'asserita differenziazione ingiustificata tra le posizioni dei dipendenti sottoposti o meno alla giurisdizione contabile, si deduce come non sia «del tutto chiaro se la censura si riferisca alla differenza esistente, in linea generale, tra soggetti-dipendenti pubblici sottoposti o sottratti alla giurisdizione contabile (...), ovvero alla differenza di trattamento in ipotesi ravvisata nell'ambito dei soggetti tutti sottoposti a tale giurisdizione con riferimento alla risarcibilità di determinati danni».

Con riferimento alla censura riferita all'art. 24 Cost., si assume come essa sia inammissibile, in quanto formulata in forma eventuale. Nel merito, si ribadiscono le argomentazioni contenute negli altri atti difensivi.

8. — La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia, ha anch'essa sollevato, con ordinanza del 29 dicembre 2009 (reg. ord. n. 125 del 2010), questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, periodi secondo e terzo.

8.1. — La procura contabile aveva chiesto la condanna di un ispettore di polizia di Stato al risarcimento del danno subito dall'immagine dell'amministrazione di appartenenza. In particolare, si era contestato al convenuto di avere preteso, abusando della propria qualità e dei suoi poteri, di accedere gratuitamente in locali aperti al pubblico.

Per tale vicenda era stato iniziato un procedimento penale per il reato di concussione, che aveva portato alla condanna in primo grado e all'assoluzione in appello perché «il fatto non costituisce reato».



8.1.1. — Secondo il giudice *a quo* la questione sarebbe rilevante, in quanto la norma, applicabile ai giudizi in corso, in ragione della sua natura processuale, impedirebbe la definizione nel merito della controversia, dovendo la Corte declinare la propria giurisdizione.

8.1.2. — Con riferimento al giudizio sulla non manifesta infondatezza, si assume, innanzitutto, la violazione dell'art. 2 Cost. che, letto in combinato disposto con l'art. 2059 cod. civ., assicurerebbe il risarcimento del danno per lesione del diritto all'immagine della pubblica amministrazione a prescindere dalla sussistenza di un fatto di reato. In questa prospettiva, sottolinea il giudice *a quo*, la norma censurata porrebbe «un limite irragionevole (e, soprattutto, incomprensibile) alla piena protezione di un primario valore costituzionale garantito anche per una figura soggettiva pubblica».

8.1.3. — Sarebbe violato, altresì, l'art. 97 Cost., in quanto la previsione legislativa censurata favorirebbe «l'irresponsabilità dei dipendenti pubblici, non più soggetti al giudizio di responsabilità innanzi alla Corte di conti in caso di comportamenti illeciti causativi di danno all'immagine dell'ente di riferimento al di fuori delle ipotesi di reato».

8.1.4. — L'asserita violazione dell'art. 3 Cost. deriverebbe dal fatto che sarebbe intrinsecamente irragionevole limitare l'azione risarcitoria in esame prescindendo da qualunque valutazione circa le caratteristiche e la specifica gravità del comportamento illecito.

8.1.5. — La irragionevolezza sarebbe, inoltre, ulteriormente rafforzata dal fatto che la norma è inserita in una *corpus* normativo che dovrebbe avere la finalità di introdurre misure idonee al recupero di risorse utili per il Paese. La norma impugnata, invece, favorendo il «lassismo e l'irresponsabilità dei (soli) dipendenti pubblici», si muoverebbe in una contraria direzione.

8.1.6. — L'art. 3 Cost. sarebbe violato anche per la disparità di trattamento che la norma introduce, da un lato, tra l'ente pubblico e le altre figure soggettive, in quanto solo questi ultimi godrebbero di una tutela piena del proprio diritto all'immagine; dall'altro, tra dipendenti pubblici e amministratori, atteso che la norma censurata non comprenderebbe nel proprio ambito applicativo anche tale ultima categoria di soggetti.

8.1.7. — La Corte remittente assume, inoltre, che sarebbe stato violato, anche in relazione all'art. 25, l'art. 103, secondo comma, Cost., che attribuisce in via generale alla Corte dei conti la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica, tra le quali rientrerebbe anche quella in esame.

8.1.8. — Sarebbe violato anche l'art. 24 Cost., in quanto «l'irrazionale e macchinoso “doppio binario”» inciderebbe sulla legittimazione ad agire del pubblico ministero contabile, «con una presumibile minore tutela dell'erario, in carenza di un organo dotato di strumenti di indagine e poteri istruttori di cui gli ordinari uffici pubblici certo non possono disporre».

8.1.9. — Infine, si deduce la violazione dell'art. 77 Cost., in quanto mancherebbero i presupposti di necessità e di urgenza ai fini dell'emanazione della norma censurata; presupposti che dovrebbero esistere anche in relazione alle norme, quale quella censurata, previste direttamente dalla legge di conversione del decreto-legge.

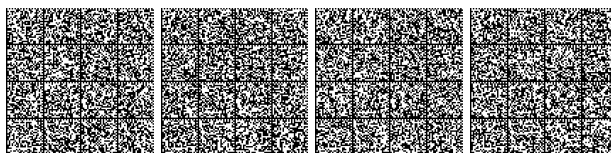
A tale proposito, il giudice *a quo* sottolinea che il principio affermato nella sentenza n. 391 del 1995 della Corte costituzionale, secondo cui i predetti presupposti non devono sussistere in relazione alle norme introdotte in sede di conversione, sarebbe stato superato dalla successiva giurisprudenza costituzionale (si richiamano le sentenze n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007), secondo cui anche gli emendamenti al decreto-legge in sede di conversione, il cui contenuto sia «dissonante» con quello del decreto, devono rispettare i requisiti della straordinaria necessità ed urgenza.

8.2. — È intervenuto anche in questo giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, ribadendo quanto già esposto a proposito di altre ordinanze di rimessione, con riferimento alle censure prospettate in relazione agli artt. 2, 3, 24, 25, 97, 103 Cost.

Per quanto attiene all'asserita violazione dell'art. 77 Cost., si assume che la stessa non è fondata, in quanto i requisiti della necessità ed urgenza devono essere presenti soltanto con riferimento al decreto-legge e non anche alla legge di conversione. Si puntualizza, a tale proposito, che la sentenza n. 128 del 2008 della Corte, richiamata nell'ordinanza a sostegno della fondatezza della doglianza, riguarderebbe una fattispecie in cui l'asserito difetto dei presupposti era riferito alla norma contenuta nel decreto-legge.

9. — L'art. 17, comma 30-ter, periodi secondo e terzo, è stato censurato anche, con ordinanza del 10 dicembre 2009 (reg. ord. n. 145 del 2010), dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana.

9.1. — Il giudice *a quo* espone che la procura contabile aveva citato in giudizio taluni agenti della polizia di Stato in servizio presso la stazione ferroviaria di Firenze perché venissero condannati al risarcimento del danno all'immagine subito dall'amministrazione, in conseguenza della condanna dei predetti agenti, con sentenza irrevocabile, per avere commesso, con abuso di autorità, reati di violenza sessuale e di falsità ideologica in atti pubblici.



9.1.2. — La questione di costituzionalità sarebbe rilevante, in quanto la norma impugnata consente la proposizione dell'azione di risarcimento del danno all'immagine soltanto in presenza di delitti contro la pubblica amministrazione. Ne conseguirebbe che, nella specie, se la norma non venisse dichiarata incostituzionale, la Corte dovrebbe dichiarare il proprio difetto di giurisdizione.

9.1.3. — Esposto ciò, si assume, innanzitutto, che la norma censurata contrasterebbe con l'art. 3 Cost., in quanto essa, in maniera irragionevole ed arbitraria, ammetterebbe la tutela risarcitoria del diritto all'immagine della pubblica amministrazione soltanto in presenza di talune condotte illecite.

9.1.4. — Sarebbe, altresì, violato l'art. 24, primo comma, Cost., in quanto la norma limiterebbe il diritto della pubblica amministrazione di agire in giudizio per fare valere i propri diritti ed interessi.

9.1.5. — Viene evocato anche l'art. 97 Cost., in quanto sarebbe violato, da un lato, il principio di buon andamento in ragione della «perdita di fiducia che i cittadini possono nutrire nei confronti delle istituzioni, dando luogo ad una visione poco affidabile dell'amministrazione»; dall'altro, il principio di imparzialità «per gli evidenti effetti distorsivi che ciò comporta sull'organizzazione della pubblica amministrazione sotto il duplice profilo della ridotta potenzialità operativa ed efficienza nella cura dell'interesse pubblico».

9.2. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, ribadendo le argomentazioni già esposte negli altri atti difensivi al fine di dimostrare la infondatezza anche della questione in esame.

10. — Il medesimo comma 30-ter, periodi secondo e terzo, è stato censurato anche, con ordinanza del 17 marzo del 2010 (reg. n. 162 del 2010), dalla Corte dei conti, sezione prima giurisdizionale centrale d'appello.

10.1. — La Corte remittente, in via preliminare, illustra la vicenda oggetto del giudizio nei seguenti termini.

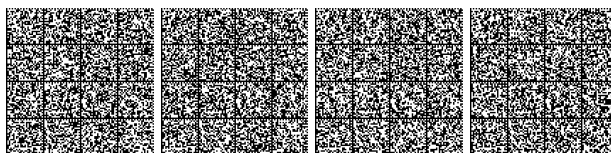
La procura contabile aveva evocato in giudizio il Presidente dell'Anas, carica ricoperta dal Ministro *pro tempore* dei lavori pubblici (dal 22 luglio 1989 al 28 giugno 1992), perché egli venisse condannato, a titolo di responsabilità amministrativa, al pagamento in favore dell'erario della somma 32 miliardi di lire. Tale danno erariale si sarebbe prodotto a causa dei maggiori costi sostenuti dall'amministrazione per l'abnorme diffusione del sistema delle trattative private in luogo delle licitazioni.

Successivamente veniva notificato un atto di citazione integrativo con il quale, oltre a rimodulare l'importo del danno erariale patrimoniale (da 32 a poco più di 20 miliardi di lire), la procura contestava, quale ulteriore voce non ricompresa nell'atto, il danno all'immagine dell'amministrazione.

Con sentenza di primo grado del 17 ottobre 2007, n. 1527 la sezione giurisdizionale per il Lazio ha condannato il convenuto al risarcimento del danno patrimoniale per l'importo di euro 5.000.000. Con la stessa sentenza è stata, invece, dichiarata inammissibile la richiesta di risarcimento del danno non patrimoniale perché la relativa contestazione sarebbe stata introdotta per la prima volta nell'atto di citazione integrativa realizzando una non consentita *mutatio libelli*.

La predetta sentenza è stata appellata dalla procura. Il giudice remittente, con sentenza del 5 febbraio 2010 n. 75, ha accolto l'appello, ritenendo ammissibile la domanda di risarcimento per danno all'immagine, in quanto la stessa era stata preceduta da uno specifico invito a dedurre, sicché «la contestazione del danno all'immagine doveva prefiggersi non come una *mutatio libelli*, bensì come una nuova ed autonoma domanda». A seguito di tale decisione si sarebbe dovuto disporre il rinvio al giudice di primo grado per l'analisi nel merito. A questo punto il giudice *a quo* si è posto la questione relativa alla disamina dell'eccezione della nullità dell'atto processuale introduttivo del giudizio di appello sollevata dall'appellato alla luce proprio di quanto previsto dalla norma impugnata. Il Collegio ha ritenuto, a tale proposito, che tale norma fosse suscettibile di applicazione in sede di appello «in quanto la sentenza di prime cure ha pronunciato l'inammissibilità della citazione sul punto del danno all'immagine senza entrare nel merito». Pertanto, la Corte invece di disporre il rinvio al giudice di primo grado in relazione al danno all'immagine, ha sollevato, con l'ordinanza sopra citata, questione di legittimità costituzionale della norma in esame.

Per quanto attiene poi al procedimento penale, il giudice *a quo* descrive in maniera dettagliata tutti i passaggi di tale procedimento, rilevando come esso si sia concluso con una sentenza (n. 2257 del 2005), emessa dal giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale di Roma, di assoluzione «perché il fatto non sussiste». Ma ciò, si puntualizza, non è avvenuto «a seguito di un sostanziale riesame di merito, ovvero per vizi propri della sentenza di primo grado», ma «per la dichiarata incompetenza funzionale del collegio per i reati ministeriali (accertata dalla Corte d'appello applicando i principi resi da una sentenza della Corte costituzionale nelle more intervenuta) e a seguito dell'approvazione legislativa di una nuova norma di garanzia, incidente anche sul valore probatorio delle dichiarazioni già correttamente rese».



10.1.2. — Ciò premesso, il giudice remittente sottolinea come la questione proposta sia rilevante, in quanto l'applicazione della norma impugnata precluderebbe l'analisi nel merito della domanda di risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione.

10.1.3. — Prima di esporre, nello specifico, le ragioni poste a fondamento del giudizio di non manifesta infondatezza, il predetto giudice rileva come la norma censurata possa «prefigurare due distinte opzioni interpretative, tra loro alternative». Secondo una prima interpretazione la disposizione in esame avrebbe ridotto l'area di configurabilità del danno all'immagine. Secondo una diversa interpretazione, invece, il legislatore avrebbe inteso ripartire la cognizione dei comportamenti lesivi del diritto all'immagine della pubblica amministrazione tra giudice contabile e giudice ordinario.

Entrambe «le possibilità interpretative», puntualizza il giudice remittente, «non sembrano costituzionalmente conformi ed orientate». Infatti, in entrambe le evenienze verrebbero violati i principi di ragionevolezza e uguaglianza (art. 3 Cost.), nonché il principio di buon andamento (art. 97 Cost.). La prima interpretazione contrasterebbe, inoltre, con gli artt. 24 e 25 Cost.

10.1.4. — L'ordinanza assume che la norma impugnata violerebbe il principio di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97 Cost., in quanto «l'immagine della pubblica amministrazione si immedesima con il buon andamento e con l'imparzialità costituzionalmente protetti» e «rappresenta uno strumento per la percezione esterna della correttezza della gestione».

10.1.5. — Sarebbe violato anche il principio di ragionevolezza, atteso che il legislatore avrebbe limitato, senza alcuna giustificazione, che non potrebbe essere neanche individuata nella gravità delle condotte, il risarcimento del danno ai soli casi in cui sia stato commesso un delitto contro la pubblica amministrazione.

10.1.6. — La Corte remittente ritiene che sia stato violato anche l'art. 25 Cost., in quanto, accedendo all'interpretazione del «doppio binario», si distoglierebbe sia il dipendente, sia la pubblica amministrazione dal suo giudice naturale, che sarebbe sempre, nella materia della responsabilità amministrativa, la Corte dei conti.

10.1.7. — La norma censurata si porrebbe in contrasto pure con l'art. 24 Cost., atteso che, in presenza della lesione di un bene garantito dall'art. 2 Cost. anche alle persone giuridiche, non sarebbe assicurata all'amministrazione pubblica «una tutela completa ed efficace».

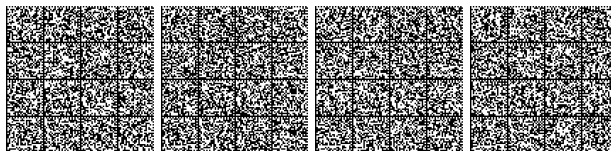
10.1.8. — Secondo la Corte remittente sarebbe violato, inoltre, il principio di uguaglianza, perché si creerebbe una disparità di trattamento: *a)* tra la pubblica amministrazione e le altre persone giuridiche pubbliche; *b)* tra condotte caratterizzate dalla violazione degli obblighi di servizio con idoneità lesiva dell'immagine, che restano prive di sanzione, e condotte disciplinate dalla norma censurata, nonostante si tratti di situazioni sostanzialmente simili. Infine, sempre in relazione al parametro costituzionale in esame, richiedendo la disposizione censurata l'esistenza di una sentenza penale di condanna passata in giudicato, si verrebbe a creare una «forma inusuale di pregiudizialità penale».

10.2. — Anche in questo giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, ribadendo, con riferimento alle censure riferite agli artt. 3, 24, 25 e 97 Cost., le argomentazioni difensive già contenute nei precedenti interventi.

10.3. — Si è costituito in giudizio il già Ministro dei lavori pubblici G.P., convenuto nel giudizio *a quo*, rilevando come la questione sollevata sia priva del requisito della rilevanza, in quanto la Corte avrebbe dovuto limitarsi a disporre la restituzione degli atti al giudice di primo grado, spettando a quest'ultimo il potere di pronunciarsi sull'eccezione di nullità. Si aggiunge che «la questione di costituzionalità avrebbe potuto assumere rilevanza dinanzi al giudice d'appello soltanto ove quest'ultimo avesse ritenuto di convertire la *quaerela nullitatis* in eccezione intesa a far valere il difetto di giurisdizione della magistratura contabile sulla domanda oggetto dell'appello della Procura (per inesistenza, nelle condizioni date, del potere di azione esercitato). Ma ciò non è avvenuto, avendo la Sezione centrale optato (...) per un diverso percorso decisionale, fondato sull'accoglimento del motivo di gravame dedotto dalla parte pubblica (con il quale veniva censurata la declaratoria di inammissibilità della citazione introduttiva dell'azione risarcitoria per il danno non patrimoniale)».

11. — Con ordinanza del 12 novembre 2009 (reg. ord. n. 95 del 2010) la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, del medesimo decreto-legge n. 78 del 2009, limitatamente al quarto periodo di detto comma.

11.1. — La Corte remittente premette che uno dei convenuti aveva chiesto la declaratoria di nullità di tutti gli atti istruttori e processuali del giudizio di responsabilità amministrativa, «ritenendo che l'iniziativa della procura sia stata intrapresa in assenza di una "specificata e concreta" notizia di danno, ovvero su di una verifica ispettiva del 2004 ed una relazione di accertamento del 2006, ritenute generiche, prive di quantificazioni economiche del danno e senza iscrizione di eventi fattuali a nessun soggetto nominativamente individuato». Analoga istanza di nullità sarebbe stata



formulata da un altro convenuto in ragione della «genericità ed inidoneità funzionale: a) dell'atto di costituzione in mora 8 novembre 2006 inoltrato dall'a. delegato della casa da gioco di Campione d'Italia al Trevisan per danni erariali; b) dell'invito a dedurre inoltrato dalla procura contabile al Trevisan; c) della citazione in giudizio della procura nei confronti del Trevisan».

Il giudice *a quo* sottolinea che l'accoglimento delle istanze di nullità «comporta la caducazione del giudizio di merito per responsabilità amministrativa-contabile, con conseguente ricaduta in punto di rilevanza ai fini del decidere».

11.1.2. — Chiarito ciò, il giudice remittente assume l'incostituzionalità della norma in esame, in base alla quale qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al più volte citato comma 30-ter dell'art. 17 del d.l. n. 78 del 2009, «salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta».

11.1.3. — In primo luogo, secondo il remittente, l'illegittimità costituzionale discenderebbe dal fatto che il procedimento, a cognizione sommaria, disciplinato dalla norma impugnata, non prevedrebbe né la notifica dell'istanza alle parti costituite, né la partecipazione all'incidentale procedimento «innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, delle parti in giudizio, né di quella pubblica attrice, né delle parti convenute», nonostante il contenuto decisorio dell'istanza di nullità e la espressa previsione in tal senso contenuta, quale regola generale, in tutte le norme processuali generali e speciali.

Tale omissione legislativa, si osserva, violerebbe, in assenza di esigenze di celerità, il principio costituzionale del diritto alla difesa e quello del contraddittorio ex artt. 24, primo e secondo comma, e 111 Cost.

11.1.4. — Il giudice *a quo* rileva come, anche a volere ritenere che il procedimento decisorio preveda «implicitamente» il contraddittorio tra le parti costituite «da instaurare con provvedimento del Presidente della sezione giudicante da notificare alle parti costituite e statuyente una camera di consiglio *ad hoc* e/o il deposito di memorie», il termine perentorio di trenta giorni dal deposito dell'istanza per decidere sulla stessa, con cognizione sommaria, ma con contenuto sostanzialmente decisorio, sarebbe costituzionalmente illegittimo, in quanto «irragionevolmente breve». Da ciò conseguirebbe la violazione degli artt. 3, 24, 103, secondo comma, e 111 Cost. per «eccessiva brevità del termine a difesa» (si cita, tra l'altro, la sentenza n. 42 del 1981).

11.1.5. — Sotto altro aspetto, si deduce che non sussisterebbe alcuna ragione cautelare di urgenza idonea a giustificare la previsione di un termine così breve.

11.1.6. — Infine, si deduce che la norma sarebbe costituzionalmente illegittima, in quanto «non prevede alcun effetto giuridico derivante dal mancato deposito della decisione della sezione nel “perentorio” termine o dal suo tardivo deposito: che ciò comporti l'invalidazione dei successivi atti processuali o che tale inerzia o ritardo non abbia conseguenze sostanziali e/o processuali, non è dato comprendere e ciò si ripercuote, in punto di legittimità costituzionale, ancora una volta sul diritto alla difesa delle parti (art. 24 Cost.)».

11.2. — Si è costituito in giudizio il sig. M.L.D.T., convenuto, unitamente ad altri nel giudizio *a quo*, chiedendo che la questione sollevata venga dichiarata non fondata.

11.3. — È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate vengano dichiarate inammissibili e infondate.

In particolare, con riferimento alla lamentata violazione del diritto di difesa e del contraddittorio, si deduce come sia possibile una interpretazione conforme a Costituzione, postulata dallo stesso remittente.

Per quanto attiene poi alla doglianza relativa alla brevità del termine, si osserva come l'apposizione di un termine per lo svolgimento di un'attività processuale costituisca valutazione di merito rimessa alla discrezionalità del legislatore, non sindacabile dalla Corte costituzionale, se non nel caso, non ricorrente nella controversia in esame, di valutazione assolutamente arbitraria e irragionevole (si richiama la sentenza n. 427 del 1999).

In relazione alla censura con cui il giudice *a quo* assume che non sussisterebbero ragioni cautelari e di urgenza tali da giustificare la previsione di un regime diverso rispetto alle altre eccezioni di rito, si deduce, in primo luogo, come tale valutazione sia rimessa alla discrezionalità del legislatore. In secondo luogo sussisterebbe l'opportunità di una immediata decisione sulla eccezione di nullità sia nel caso di un suo rigetto, per rimuovere immediatamente un possibile ostacolo alla definizione del giudizio, sia nel caso di accoglimento, al fine di procedere alla rinnovazione degli atti dichiarati nulli.

Infine si deduce come quella impugnata non sia l'unica norma processuale che prevede l'imposizione di un termine per il giudicante.



Considerato in diritto

1. — La Corte dei conti, sezioni giurisdizionali per le Regioni Umbria (reg. ord. n. 331 del 2009), Calabria (reg. ord. n. 24 del 2010), Campania (reg. ord. n. 25, n. 26 e n. 27 del 2010), Siciliana (reg. ord. n. 44 del 2010), Toscana (reg. ord. n. 145 del 2010), Lombardia (reg. ord. n. 125 del 2010), nonché sezione prima giurisdizionale centrale d'appello (reg. ord. n. 162 del 2010), con distinte ordinanze, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 30-ter, periodi secondo, terzo e quarto, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera c), numero 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito con modificazioni dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, per violazione, nel complesso, degli articoli 2, 3, 24, 25, 54, 77, 81, 97, 103, 111 e 113 della Costituzione.

1.1. — La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia con altra ordinanza (reg. ord. n. 95 del 2010), ha censurato, specificamente, soltanto il quarto periodo del predetto comma 30-ter.

2. — Considerata la sussistenza di spiccati elementi di connessione oggettiva tra i dieci giudizi sopra indicati – due dei quali discussi in udienza pubblica (reg. ord. n. 95 e n. 162 del 2010) e gli altri otto esaminati in camera di consiglio (reg. ord. n. 331 del 2009, numeri 24, 25, 26, 27, 44, 125 e 145 del 2010) – gli stessi devono essere riuniti per una trattazione unitaria e decisi con unica sentenza.

3. — Le disposizioni censurate prevedono, ai periodi secondo e terzo del suindicato comma 30-ter, che le procure regionali della Corte dei conti esercitino l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche). A tale ultimo fine, si precisa che il decorso del termine di prescrizione, di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale.

Il richiamato art. 7 della legge n. 97 del 2001, a sua volta, ai fini della delimitazione dell'ambito applicativo dell'azione risarcitoria, fa riferimento alle sentenze irrevocabili di condanna pronunciate nei confronti dei dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti dal capo I del titolo II del libro II del codice penale, vale a dire quelli di peculato (artt. 314 e 316), malversazione a danno dello Stato (art. 316-bis), indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316-ter), concussione (art. 317), corruzione per un atto d'ufficio (art. 318), corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319), corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter), corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art. 320), istigazione alla corruzione (art. 322), peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (art. 322-bis), abuso d'ufficio (art. 323), utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragioni di ufficio (art. 325), rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio (art. 326), rifiuto di atti d'ufficio. Omissione (art. 328), rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica (art. 329), interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità (art. 331), sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa (art. 334), violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa (art. 335).

3.1. — Il medesimo comma 30-ter, al quarto periodo – che, sebbene censurato anche dalla sezione giurisdizionale per la Regione Campania (reg. ord. n. 27 del 2010), nonché dalla sezione giurisdizionale per la Regione Umbria (reg. ord. n. 331 del 2009), è la sola norma oggetto di doglianza da parte della sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia, con l'ordinanza n. 95 del 2010 – stabilisce che «qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta».

4. — Preliminarmente, deve essere dichiarata la inammissibilità della costituzione in giudizio dei signori G.A.N., P.G., G.B., G.G., R.R. (reg. ord. n. 331 del 2009), che, pur assumendo di essere parti nel processo *a quo*, si sono costituiti oltre il termine stabilito dall'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87, computato secondo quanto previsto dall'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, essendo tale termine, per costante giurisprudenza, perentorio (*ex plurimis*, sentenza n. 234 del 2007).

5. — Ancora in via preliminare, deve essere dichiarata inammissibile la questione sollevata dalla Corte di conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia (reg. ord. n. 95 del 2010), per carente descrizione della fattispecie,



che determina l'insanabile astrattezza della questione stessa e, dunque, la sua inammissibilità nel presente giudizio di costituzionalità (*ex multis*, sentenza n. 179 del 2009 e ordinanza n. 5 del 2010).

In punto di fatto, dall'ordinanza di remissione si rilevano soltanto una serie di nomi di persone indicate come soggetti convenuti in un giudizio di responsabilità, il nome di uno di essi, D.T.M.L., che ha presentato una istanza diretta alla declaratoria di nullità di atti istruttori e processuali, la presentazione di una analoga istanza avanzata dalla difesa del «convenuto Trevisan», nonché l'indicazione di un «atto di costituzione in mora 8-11-2008 inoltrato (testualmente, n.d.r.) dall'a. delegato della casa da gioco di Campione d'Italia al Trevisan per danni erariali» e di una «citazione in giudizio della Procura nei confronti del Trevisan». Nulla di più è dato evincere per quanto concerne la descrizione della fattispecie, in particolare, con riguardo alle posizioni funzionali dei convenuti, alle loro qualifiche, alle vicende per effetto delle quali si sarebbero prodotti danni all'immagine di un ente pubblico e, soprattutto, al contenuto degli addebiti contestati ai singoli convenuti, con specifico riferimento alla posizione di ciascuno di essi.

In tale situazione, deve ritenersi del tutto carente, per genericità, la descrizione della fattispecie da parte del giudice *a quo* nella sua ordinanza.

Di qui l'inammissibilità della questione così come proposta.

5.1. — Con riguardo, invece, ai giudizi introdotti con le ordinanze n. 331 del 2009 e n. 162 del 2010, le sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, la prima operante nella Regione Umbria e la seconda in sede centrale d'appello, prospettano due questioni, senza porle in rapporto tra loro di subordinazione: una, relativa alla limitazione del danno all'immagine della pubblica amministrazione soltanto nelle ipotesi di fatti di reato specificamente indicati; l'altra, relativa all'introduzione di due diverse forme di tutela innanzi a sedi giurisdizionali differenti e cioè alla Corte dei conti per le fattispecie costituenti anche reato e all'autorità giudiziaria ordinaria in tutti gli altri casi.

Così operando, i giudici *a quibus* hanno omesso di chiarire quale sia l'interpretazione della norma censurata da essi fatta propria. Siffatta omissione, oltre a conferire carattere sostanzialmente ancipite alla loro prospettazione, rende perplessa la motivazione sulla rilevanza e determina l'inammissibilità della questione sollevata.

Anche tali questioni, sulla base di una costante giurisprudenza di questa Corte, devono essere dichiarate inammissibili, restando assorbita l'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza, sollevata dalla parte privata nel giudizio incardinato sulla base dell'ordinanza n. 162 del 2010.

5.2. — Del pari inammissibile, infine, deve ritenersi la questione indirizzata avverso il quarto periodo del comma 30-ter dell'art. 17 dalla sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Campania (reg. ord. n. 27 del 2010).

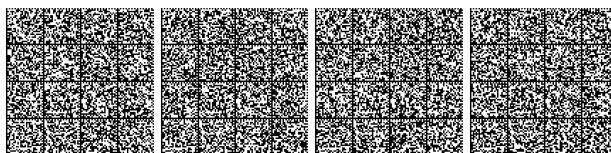
Risulta, infatti, carente – sul punto – qualsiasi autonoma motivazione, tanto sulla rilevanza nei giudizi *a quibus* di tale specifica questione, quanto sulla sua non manifesta infondatezza.

6. — Nel merito, pertanto, devono essere esaminate le censure rivolte nei confronti di quella parte della disposizione impugnata che pone limiti al risarcimento del danno per lesione all'immagine della pubblica amministrazione, secondo le prospettazioni delle ordinanze di rimessione.

Al riguardo, in via preliminare, è necessario individuare, anche al fine di una corretta delimitazione del *thema decidendum*, l'esatta portata della normativa impugnata.

Il legislatore ha ammesso la proposizione dell'azione risarcitoria per danni all'immagine dell'ente pubblico da parte della procura operante presso il giudice contabile soltanto in presenza di un fatto di reato ascrivibile alla categoria dei «delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione»; ciò per effetto del richiamo, contenuto nella norma censurata, all'art. 7 della legge n. 97 del 2001, che fa, appunto, espresso riferimento ai delitti previsti dal capo I del titolo II del libro II del codice penale.

Non vi è dubbio che la formulazione della disposizione non consente di ritenere che, in presenza di fattispecie distinte da quelle espressamente contemplate dalla norma impugnata, la domanda di risarcimento del danno per lesione dell'immagine dell'amministrazione possa essere proposta innanzi ad un organo giurisdizionale diverso dalla Corte dei conti, adita in sede di giudizio per responsabilità amministrativa ai sensi dell'art. 103 Cost. Deve, quindi, ritenersi che il legislatore non abbia inteso prevedere una limitazione della giurisdizione contabile a favore di altra giurisdizione, e segnatamente di quella ordinaria, bensì circoscrivere oggettivamente i casi in cui è possibile, sul piano sostanziale e processuale, chiedere il risarcimento del danno in presenza della lesione dell'immagine dell'amministrazione imputabile a un dipendente di questa. In altri termini, non è condivisibile una interpretazione della normativa censurata nel senso che il legislatore abbia voluto prevedere una responsabilità nei confronti dell'amministrazione diversamente modulata a seconda dell'autorità giudiziaria competente a pronunciarsi in ordine alla domanda risarcitoria. La norma deve essere univocamente interpretata, invece, nel senso che, al di fuori delle ipotesi tassativamente previste di responsabilità per danni all'immagine dell'ente pubblico di appartenenza, non è configurabile siffatto tipo di tutela risarcitoria.



Del resto, costituisce dato pacifico, come riconosciuto anche da questa Corte con la sentenza n. 371 del 1998, sulla quale si ritornerà nel prosieguo, che la limitazione della responsabilità amministrativa, sul piano soggettivo, al dolo o alla colpa grave, non implica che il dipendente pubblico, qualora la sua condotta si caratterizzi per la presenza di un minore grado di colpa, possa essere evocato in giudizio innanzi ad una autorità giudiziaria diversa dal giudice contabile.

7. — Così definita la portata della disposizione impugnata, si può passare ad analizzare le singole doglianze prospettate dai giudici *a quibus*. In questa analisi si procederà mediante un accorpamento delle diverse questioni, avendo riguardo ai parametri costituzionali evocati.

8. — In tale indagine, ha carattere prioritario la censura relativa all'art. 77 Cost. In particolare, con la richiamata ordinanza n. 125 del 2010, la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Lombardia lamenta la mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza, ai fini dell'emanazione della norma contestata, che – a suo dire – dovrebbero sussistere anche in relazione alle norme, quale quella in esame, introdotte soltanto in sede di conversione in legge del decreto-legge n. 78 del 2009.

La questione non è fondata.

Questa Corte, in passato, ha affermato che, con riferimento alla adozione di nuove norme da parte del Parlamento nel corso dell'esame di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge, non è pertinente il richiamo all'art. 77 Cost. Ciò in quanto «la valutazione preliminare dei presupposti della necessità e dell'urgenza investe (...), secondo il disposto costituzionale, soltanto la fase della decretazione di urgenza esercitata dal Governo, né può estendersi alle norme che le Camere, in sede di conversione del decreto-legge, possano avere introdotto come disciplina "aggiunta" a quella dello stesso decreto: disciplina imputabile esclusivamente al Parlamento e che – a differenza di quella espressa con la decretazione d'urgenza del Governo – non dispone di una forza provvisoria, ma viene ad assumere la propria efficacia solo al momento dell'entrata in vigore della legge di conversione» (sentenza n. 391 del 1995).

Successivamente, però, questa stessa Corte, con la sentenza n. 171 del 2007, ha mutato orientamento sul punto, precisando – dopo aver ribadito che la legge di conversione non ha efficacia sanante di eventuali vizi del decreto-legge – che «le disposizioni della legge di conversione in quanto tali» – nei limiti, cioè, in cui «non incidono in modo sostanziale sul contenuto normativo delle disposizioni del decreto», come nel caso (allora) in esame – «non possono essere valutate, sotto il profilo della legittimità costituzionale, autonomamente da quelle del decreto stesso». La Corte ha aggiunto che «a conferma di ciò, si può notare che la legge di conversione è caratterizzata nel suo percorso parlamentare da una situazione tutta particolare, al punto che la presentazione del decreto per la conversione comporta che le Camere vengano convocate ancorché sciolte (art. 77, secondo comma, Cost.) e il suo percorso di formazione ha una disciplina diversa da quella che regola l'*iter* dei disegni di legge proposti dal Governo».

Seguendo il suddetto più recente orientamento, va ulteriormente precisato che la valutazione in termini di necessità e di urgenza deve essere indirettamente effettuata per quelle norme, aggiunte dalla legge di conversione del decreto-legge, che non siano del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d'urgenza; mentre tale valutazione non è richiesta quando la norma aggiunta sia eterogenea rispetto a tale contenuto.

Orbene, nella specie, per le ragioni che meglio risulteranno nel prosieguo della motivazione, la norma contenuta nel comma 30-ter, aggiunto all'art. 17 del decreto-legge n. 78 del 2009, non si trova in una condizione di totale eterogeneità rispetto al contenuto del decreto-legge in esame; sicché rispetto ad essa rileva la indispensabile sussistenza dei requisiti di necessità e di urgenza.

I giudici remittenti, a questo riguardo, osservano che la norma censurata sarebbe priva di siffatti requisiti.

A giudizio di questa Corte, invece, deve in contrario osservarsi, innanzi tutto, che la valutazione in ordine alla sussistenza, in concreto, dei requisiti in parola è rimessa al Parlamento all'atto della approvazione dell'emendamento ora oggetto di censure. Tale valutazione non deve tradursi in una motivazione espressa, che sarebbe incompatibile con le caratteristiche del procedimento di formazione legislativa. Né, a questo riguardo, può assumere rilievo il contenuto del preambolo allo stesso decreto-legge che, proveniente dal Governo, concerne le sole disposizioni originarie del medesimo provvedimento.

In realtà, la suindicata valutazione è rimessa alla discrezionalità delle Camere e può essere sindacata innanzi a questa Corte soltanto se essa sia affetta da manifesta irragionevolezza o arbitrarietà, ovvero per mancanza evidente dei presupposti (sentenza n. 116 del 2006). Evenienze queste che non possono ritenersi sussistenti nella specie, in quanto non è dato evincere la carenza, nella censurata disposizione introdotta dal Parlamento in sede di conversione del decreto-legge n. 78 del 2009, dei necessari presupposti di necessità ed urgenza. Né, sotto altro aspetto, può ritenersi che la norma stessa sia del tutto dissonante rispetto al contenuto della decretazione di urgenza emessa con il citato decreto-legge nel quadro generale di «provvedimenti anticrisi, nonché proroga dei termini». E ciò con specifico riguardo alla esigenza di limitare ambiti, ritenuti dal legislatore troppo ampi (come, d'altronde, dimostrano il numero delle ordinanze



di remissione e – soprattutto – la tipologia delle contestazioni), di responsabilità dei pubblici dipendenti cui sia imputabile la lesione del diritto all'immagine delle amministrazioni di rispettiva appartenenza.

A questo proposito, può ritenersi palese l'intento del legislatore di intervenire in questa materia sulla base della considerazione secondo cui l'ampliamento dei casi di responsabilità di tali soggetti, se non ragionevolmente limitata in senso oggettivo, è suscettibile di determinare un rallentamento nell'efficacia e tempestività dell'azione amministrativa dei pubblici poteri, per effetto dello stato diffuso di preoccupazione che potrebbe ingenerare in coloro ai quali, in definitiva, è demandato l'esercizio dell'attività amministrativa. D'altronde, a tale precipuo scopo risulta preordinato lo stesso potere discrezionale del giudice contabile (c.d. "potere riduttivo") di graduare la condanna sulla base della gravità della colpa, così determinando il debito risarcitorio del convenuto (sentenze n. 184 e n. 183 del 2007). Ed allo stesso scopo è preordinata anche la limitazione della responsabilità amministrativa ai casi di dolo o colpa grave (sentenze n. 453 e n. 371 del 1998).

Sotto altro aspetto, deve pure osservarsi che, nella stessa ottica finalistica, il legislatore – come emerge chiaramente dal tenore delle rispettive previsioni normative – ha introdotto, anche in questo caso *ex novo* nel testo del decreto-legge n. 78 del 2009, ulteriori disposizioni contenute nei commi 30-*bis* e 30-*quater*. Esse perseguono lo scopo, da un lato, di attenuare il regime dei controlli della Corte dei conti e, dall'altro lato, di limitare ulteriormente l'area della gravità della colpa del dipendente incorso in responsabilità, proprio all'evidente scopo di consentire un esercizio dell'attività di amministrazione della cosa pubblica, oltre che più efficace ed efficiente, il più possibile scevro da appesantimenti, ritenuti dal legislatore eccessivamente onerosi, per chi è chiamato, appunto, a porla in essere.

In definitiva, dunque, la stessa ampiezza della disposizione della rubrica del decreto-legge in questione, nonché il complessivo quadro legislativo che deriva dalle originarie disposizioni della decretazione di urgenza e da quelle, aggiuntive, contenute nella relativa legge di conversione, consentono di ricondurre anche la norma ora in esame, limitativa della particolare forma di responsabilità per i danni da lesione dell'immagine della pubblica amministrazione, all'alveo dei meccanismi, previsti con il citato decreto-legge, aventi lo scopo di introdurre nell'ordinamento misure dirette al superamento della attuale crisi in cui versa il Paese.

9. — In più ordinanze di rimessione sono state formulate, sia pure con argomentazioni non sempre coincidenti tra loro, censure volte a denunciare l'asserita violazione dell'art. 3 Cost., in alcuni casi richiamato unitamente all'art. 97 Cost.

Un primo gruppo di ordinanze ha prospettato la irragionevolezza della norma, sul piano oggettivo, per avere il legislatore limitato il risarcimento del danno ai soli casi in cui sia stato commesso un delitto contro la pubblica amministrazione e non anche in presenza di condotte non delittuose altrettanto gravi (reg. ord. n. 24, n. 27, n. 44 e n. 125 del 2010) ovvero in presenza di reati diversi da quelli espressamente indicati (reg. ord. n. 26, n. 27 e n. 44 del 2010).

La questione non è fondata.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, rientra, infatti, nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della scelta, conformare le fattispecie di responsabilità amministrativa, valutando le esigenze cui si ritiene di dover fare fronte. Senza volere indagare in questa sede quale sia la effettiva natura della responsabilità derivante dalla lesione del diritto all'immagine di un ente pubblico, è indubbio che la responsabilità amministrativa, in generale, presenti una peculiare connotazione, rispetto alle altre forme di responsabilità previste dall'ordinamento, che deriva dalla accentuazione dei profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori (sentenze n. 453 e n. 371 del 1998). In questa prospettiva, il legislatore ha, tra l'altro, il potere di delimitare l'ambito di rilevanza delle condotte perseguibili, stabilendo, «nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza», quanto «del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo» (citata sentenza n. 371 del 1998).

Nel caso in esame, il legislatore ha ulteriormente delimitato, sul piano oggettivo, gli ambiti di rilevanza del giudizio di responsabilità, ammettendo la risarcibilità del danno per lesione dell'immagine dell'amministrazione soltanto in presenza di un fatto che integri gli estremi di una particolare categoria di delitti. La scelta di non estendere l'azione risarcitoria anche in presenza di condotte non costituenti reato, ovvero costituenti un reato diverso da quelli espressamente previsti, può essere considerata non manifestamente irragionevole. Il legislatore ha ritenuto, infatti, nell'esercizio della predetta discrezionalità, che soltanto in presenza di condotte illecite, che integrino gli estremi di specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione, possa essere proposta l'azione di risarcimento del danno per lesione dell'immagine dell'ente pubblico. In altri termini, la circostanza che il legislatore abbia inteso individuare esclusivamente quei reati che contemplano la pubblica amministrazione quale soggetto passivo concorre a rendere non manifestamente irragionevole la scelta legislativa in esame.



In definitiva, pertanto, la particolare struttura e funzione della responsabilità amministrativa, unitamente alla valutazione della specifica natura del bene giuridico protetto dalle norme penali richiamate dalla disposizione impugnata, rende non palesemente arbitraria la scelta con cui è stato delimitato il campo di applicazione dell'azione risarcitoria esercitabile dalla procura operante presso le sezioni della Corte dei conti.

10. — Le medesime ordinanze di rimessione prospettano, inoltre, la violazione dell'art. 3 Cost., sul piano soggettivo, per la disparità di trattamento che la norma censurata determinerebbe tra dipendenti e amministratori dell'ente pubblico, questi ultimi esclusi dall'ambito applicativo della norma per effetto del richiamo, da parte della disposizione impugnata, all'art. 7 della legge n. 97 del 2001, il quale ammette il risarcimento del danno all'immagine dell'amministrazione per i soli dipendenti di questa (reg. ord. n. 25, n. 26, n. 27 e n. 125 del 2010). Altro profilo di violazione dell'art. 3 Cost. per asserita disparità di trattamento è dedotto con riferimento alle posizioni dei dipendenti, da un lato, e delle persone giuridiche, dall'altro (reg. ord. n. 24 del 2010), o tra la pubblica amministrazione e altri soggetti dell'ordinamento, «in quanto il deterioramento dell'immagine della prima non è sanzionato se non in casi limite» rappresentati «dalla commissione di gravi delitti, mentre quello dei secondi è ben tutelato in tutti i casi di commissione di illecito di non rilievo penale» (reg. ord. n. 25 e n. 26 del 2010; in analogo senso reg. ord. n. 125 del 2010).

Le questioni prospettate sono in parte inammissibili e in parte non fondate.

È, innanzi tutto, inammissibile quella relativa alla dedotta disparità di trattamento tra dipendenti dell'ente pubblico, contemplati espressamente dalla norma (art. 7 della legge n. 97 del 2001) cui fa rinvio la disposizione impugnata, e gli amministratori dell'ente stesso cui, invece, le due disposizioni non fanno riferimento. Ciò in quanto, prescindendo dalla condivisibilità o meno dell'interpretazione proposta da alcuni dei remittenti (comunque rimessa ai giudici competenti) che esclude gli amministratori pubblici dalla sfera di applicazione della norma in esame, in nessuna delle ordinanze di remissione, che propongono la questione, i giudici *a quibus* si sono posti il problema del tipo di responsabilità per danni arrecati dagli amministratori dell'ente per violazione dell'immagine di quest'ultimo e, conseguentemente, dell'autorità giudiziaria eventualmente competente a conoscere della correlata vicenda contenziosa. Essi, infatti, avrebbero dovuto esplorare la percorribilità di soluzioni costituzionalmente orientate, prima di sollevare la questione di costituzionalità della norma ora impugnata.

Quanto poi alle restanti censure relative alla presunta disparità di trattamento tra la situazione giuridica del dipendente, da un lato, e quelle delle persone giuridiche private e pubbliche, dall'altro, deve rilevarsi la non fondatezza, attesa la eterogeneità delle situazioni poste a confronto.

11. — Ancora con riferimento all'art. 3 Cost., deve essere esaminata la censura con cui alcuni remittenti deducono, da un lato, la irragionevolezza derivante dall'inserimento di una norma, che comporta un maggiore esborso economico, in un testo legislativo che persegue, quale principale finalità, quella di adottare misure idonee a fronteggiare l'attuale crisi economica (reg. ord. n. 24, 44 e 125 del 2010), nonché, dall'altro, la mancata valutazione, nel corso della «brevissima discussione» svolta in sede di conversione, della portata e delle conseguenze che sarebbero derivate dalla sua applicazione; né sarebbero emerse esigenze di natura finanziaria o di interesse pubblico idonee a giustificare la introduzione nel sistema della norma censurata (reg. ord. n. 25 e n. 26 del 2010).

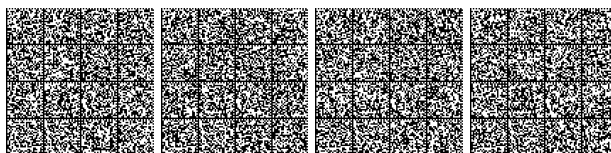
Tali questioni non sono fondate.

A prescindere da valutazioni, sulle quali si ritornerà tra breve, circa la correttezza dell'assunto secondo cui la norma censurata comporterebbe una maggiore spesa per la pubblica amministrazione, deve ritenersi, in relazione alla prima questione, come non possa considerarsi manifestamente irragionevole il precetto normativo in esame, almeno avendo riguardo alla peculiarità della vicenda oggetto del presente giudizio.

Con riferimento poi alla seconda doglianza, è sufficiente rilevare come non occorra che gli atti legislativi contengano una motivazione, ovvero che questa comunque risulti dal loro *iter* di approvazione, circa le esigenze che è necessario assicurare, essendo sufficiente che la norma stessa non sia viziata da palese irragionevolezza o arbitrarietà.

12. — Infine, è destituita di fondamento la ulteriore censura, prospettata anch'essa con riferimento all'art. 3 Cost., con cui si lamenta che la disposizione in esame comporterebbe una evidente disparità di trattamento tra dipendenti dell'ente pubblico che, avendo commesso uno dei delitti contro la pubblica amministrazione, sono sottoposti alla giurisdizione contabile, e dipendenti che, pur avendo commesso un altro delitto con abuso delle funzioni ricoperte e nell'esercizio delle stesse, «sono sottoposti, per il risarcimento del danno all'immagine, alla giurisdizione ordinaria, con un differente regime processuale e prescrizionale» (reg. ord. n. 44 del 2010).

A tale riguardo, è sufficiente richiamare quanto già sopra precisato (punto 6) in ordine alla definizione del campo di applicazione della norma e, in particolare, ai limiti con i quali tale tipologia di responsabilità è stata configurata dal legislatore e alla esclusione di forme di concorrenza di altre giurisdizioni in relazione a fattispecie diverse da quelle contemplate dalla norma stessa.



13. — Sotto altro aspetto taluni giudici remittenti assumono la violazione dell'art. 2 Cost., in un caso evocato unitamente all'art. 24 Cost. (reg. ord. n. 24 del 2010), in quanto tale norma, da leggere in combinato disposto con l'art. 2059 del codice civile (reg. ord. n. 125 del 2010), imporrebbe una tutela piena, e non limitata, come nel caso in esame, dei diritti della personalità, tra i quali deve essere ricompreso quello all'immagine della pubblica amministrazione (reg. ord. n. 25, n. 26 e n. 125 del 2010).

La questione non è fondata.

La tutela dei diritti della persona ha conosciuto negli ultimi anni una complessa evoluzione, con particolare riferimento alla portata e all'ampiezza del risarcimento del danno non patrimoniale derivante dalla loro lesione.

Come è noto, nelle prime interpretazioni che sono state fornite dell'art. 2059 cod. civ. — nella parte in cui prevede tale forma di risarcimento soltanto nei casi previsti dalla legge — si riteneva che la legge richiamata fosse esclusivamente quella penale. In questa prospettiva, diretta a valorizzare il profilo sanzionatorio del danno non patrimoniale — inteso come danno morale subiettivo (sentenza n. 184 del 1986) — era, pertanto, necessario che la condotta posta in essere integrasse gli estremi di un fatto penalmente illecito.

La successiva giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 233 del 2003) e anche della Corte di cassazione (Cass., Sezioni unite, sentenza 11 novembre 2008, n. 26972) — dopo avere spostato il centro dell'analisi sul danneggiato, e dunque sui profili restitutori, e dopo avere identificato l'esatta natura del danno non patrimoniale come avulsa da qualunque forma di rigidità dommatica legata all'impiego di etichette o fuorvianti qualificazioni — ha allargato le maglie del risarcimento del danno non patrimoniale, affermando che esso deve essere riconosciuto, fermo restando la sussistenza di tutti gli altri requisiti richiesti ai fini del perfezionamento della fattispecie illecita, oltre che nei casi specificamente previsti dal legislatore, quando viene leso un diritto della persona costituzionalmente tutelato. In definitiva, l'attuale sistema della responsabilità civile per danni alla persona, fondandosi sulla risarcibilità del danno patrimoniale ex art. 2043 cod. civ. e non patrimoniale ex art. 2059 cod. civ., è, pertanto, essenzialmente un sistema bipolare. La Corte di cassazione, riconducendo ad organicità tale sistema, ha, inoltre, elaborato taluni criteri, legati alla gravità della lesione, idonei a selezionare l'area dei danni effettivamente risarcibili (citata sentenza n. 26972 del 2008). Di significativo rilievo, in particolare, sono le considerazioni che le Sezioni unite hanno espresso in ordine al fatto: che la lesione deve riguardare un interesse di rilievo costituzionale; l'offesa deve essere grave, nel senso che deve superare una soglia minima di tollerabilità; il danno deve essere risarcito quando non sia futile, vale a dire riconducibile a mero disagio o fastidio.

Inoltre, per quanto attiene specificamente alla responsabilità per violazione dell'immagine dell'ente pubblico, deve rilevarsi, in linea con quanto affermato dalla Cassazione con la stessa sentenza n. 26972 del 2008, che il relativo danno, in ragione della natura della situazione giuridica lesa, ha valenza non patrimoniale e trova la sua fonte di disciplina nell'art. 2059 cod. civ. D'altra parte, il riferimento, contenuto nella giurisprudenza della Corte dei conti, alla patrimonialità del danno stesso — in ragione della spesa necessaria per il ripristino dell'immagine dell'ente pubblico — deve essere inteso come attinente alla quantificazione monetaria del pregiudizio subito e non alla individuazione della natura giuridica di esso.

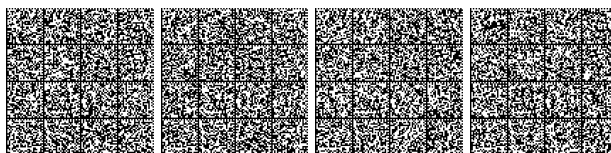
Né può ritenersi che l'inquadramento della responsabilità per la lesione del diritto all'immagine dell'ente pubblico nell'ambito della responsabilità amministrativa, devoluta alla giurisdizione contabile della Corte dei conti, possa condurre ad una diversa qualificazione della peculiare forma di responsabilità disciplinata dalla norma ora censurata.

Nondimeno, deve rilevarsi che la responsabilità amministrativa presenta, per le ragioni già esposte, una struttura ed una funzione diverse da quelle che connotano la comune responsabilità civile. Non si può, pertanto, lamentare, come fanno taluni giudici *a quibus*, la violazione dell'art. 2 Cost., evocando l'elaborazione giurisprudenziale che ha avuto riguardo a tale forma di responsabilità per violazione di diritti costituzionalmente protetti della persona umana.

Identificato, infatti, il danno derivante dalla lesione del diritto all'immagine della p.a. nel pregiudizio recato alla rappresentazione che essa ha di sé in conformità al modello delineato dall'art. 97 Cost., è sostanzialmente questa norma costituzionale ad offrire fondamento alla rilevanza di tale diritto.

Né varrebbe richiamare, data la specialità della relativa norma e la *ratio* che ne ha giustificato l'introduzione nel sistema, quanto stabilito dall'art. 69 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), il quale riconosce la possibilità, ricorrendo i presupposti specificamente ivi contemplati, di condannare il dipendente al risarcimento dei danni all'immagine subiti dall'amministrazione di appartenenza in conseguenza di sue assenze ingiustificate dal lavoro.

Quanto esposto non significa che non sia possibile riconoscere l'esistenza di diritti "propri" degli enti pubblici e conseguentemente ammettere forme peculiari di risarcimento del danno non patrimoniale nel caso in cui i suddetti



diritti vengano violati. Ma tale riconoscimento deve necessariamente tenere conto della peculiarità del soggetto tutelato e della conseguente diversità dell'oggetto di tutela, rappresentato dall'esigenza di assicurare il prestigio, la credibilità e il corretto funzionamento degli uffici della pubblica amministrazione (sentenza n. 172 del 2005). In questa prospettiva, non è manifestamente irragionevole ipotizzare differenziazioni di tutele, che si possono attuare a livello legislativo, anche mediante forme di protezione dell'immagine dell'amministrazione pubblica a fronte di condotte dei dipendenti, specificamente tipizzate, meno pregnanti rispetto a quelle assicurate alla persona fisica.

Sulla base delle suindicate considerazioni, la norma censurata non può ritenersi in contrasto con l'art. 2 Cost., in quanto la peculiarità del diritto all'immagine della pubblica amministrazione, unitamente all'esigenza di costruire un sistema di responsabilità amministrativa in grado di coniugare le diverse finalità prima richiamate, può giustificare una altrettanto particolare modulazione delle rispettive forme di tutela.

14. — Secondo taluni giudici remittenti, sarebbe violato, altresì, l'art. 24 Cost., in quanto la previsione contenuta nella disposizione censurata si risolverebbe in una limitazione del diritto della pubblica amministrazione di agire in giudizio a tutela dei propri diritti ed interessi (reg. ord. n. 44 e n. 145 del 2010). Tale parametro costituzionale viene evocato, in alcune ordinanze (reg. ord. n. 25, n. 26 e n. 27 del 2010), unitamente all'art. 113 Cost., che non ammette «alcuna limitazione alla tutela giurisdizionale di diritti ed interessi legittimi in materia di funzione amministrativa». Secondo, poi, l'ordinanza n. 125 del 2010, l'art. 24 Cost. sarebbe violato, in quanto «l'irrazionale e macchinoso “doppio binario”» (giudice contabile, ricorrendo i presupposti previsti dalla norma censurata, e giudice ordinario negli altri casi) inciderebbe sulla legittimazione ad agire del pubblico ministero, «con una presumibile minore tutela dell'erario, in carenza di un organo dotato di strumenti di indagine e poteri istruttori di cui gli ordinari uffici pubblici certo non possono disporre».

La questione non è fondata.

La giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che la garanzia apprestata dall'art. 24 Cost. «opera attribuendo la tutela processuale delle situazioni giuridiche soggettive nei termini in cui queste risultano riconosciute dal legislatore; di modo che quella garanzia trova confini nel contenuto del diritto al quale serve, e si modella sui concreti lineamenti che il diritto riceve dall'ordinamento» (*ex multis*, sentenze n. 453 e n. 327 del 1998). Pertanto, una volta ritenuto che sia esente dai prospettati vizi di costituzionalità la configurazione ricevuta, nel caso in esame, dalla specifica situazione giuridica qui in rilievo, non è ravvisabile alcun vulnus alle conseguenti modalità di tutela processuale.

Per analoghe ragioni non è fondata la censura riferita all'art. 113 Cost.

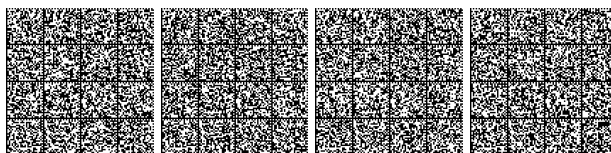
15. — La lesione del quarto comma dell'art. 81 Cost. ad opera della norma censurata è prospettata da taluni giudici *a quibus*, in quanto non sarebbe stata prevista alcuna copertura finanziaria «della minore entrata imposta agli enti pubblici a causa del mancato recupero dei danni provocati alle loro finanze di natura derivata» (in particolare, reg. ord. n. 25 e n. 26 del 2010).

Anche tale questione non è fondata.

La norma costituzionale evocata, prevedendo che la «legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte», è, nella specie, inconferente, in quanto l'art. 81 Cost. «attiene ai limiti al cui rispetto è vincolato il legislatore ordinario nella sua politica finanziaria, ma non concerne le scelte che il medesimo compie nel ben diverso ambito della disciplina della responsabilità amministrativa» (sentenze numeri 371 e 327 del 1998).

In ogni caso non può ritenersi che una astratta limitazione del risarcimento del danno spettante alla pubblica amministrazione, determinando una possibile minore entrata, comporti «nuove o maggiori spese». In altri termini, non è possibile porre una equiparazione fra «nuova o maggiore spesa» ed il mancato risarcimento di danni cagionati ad una pubblica amministrazione (sentenza n. 46 del 2008). Del resto, non potendosi procedere alla quantificazione delle minori entrate, essendo tale diminuzione eventuale e comunque connessa a variabili concrete non determinabili a priori, non sarebbe neanche possibile, come sottolineato dall'Avvocatura generale dello Stato nelle sue difese, prevedere la necessaria copertura finanziaria.

16. — Alcune ordinanze di remissione evocano, sia pure sotto diversi angoli prospettici, talora in connessione con l'art. 54, l'art. 97 Cost. per lamentarne la violazione. In particolare, si osserva che, sebbene il buon andamento e l'imparzialità non costituiscano il «fondamento costituzionale della tutela dell'immagine pubblica», la «stretta relazione tra l'immagine pubblica e l'agire corretto» e la circostanza che essi costituiscono «criteri cui deve essere improntata l'azione amministrativa affinché il prestigio pubblico non venga lesa», comportano che «una ridotta tutela della prima inevitabilmente indebolisce il diritto sostanziale dell'amministrazione ad agire, attraverso i propri funzionari, in modo corretto, imparziale, efficace ed efficiente» (reg. ord. n. 24 del 2010). In altre ordinanze si assume che la norma impugnata violi l'evocato parametro costituzionale in quanto: a) «determina un'alterazione della funzionalità degli enti pubblici sotto il delicato profilo della reputazione e della conseguente fiducia dei cittadini nei confronti delle istitu-



zioni» (reg. ord. n. 25 e n. 26 del 2010); *b*) «contraddice» il principio di imparzialità «che si risolve essenzialmente nel rispetto della giustizia sostanziale» e per «gli evidenti effetti distorsivi che ciò comporta sull'organizzazione della pubblica amministrazione sotto il duplice profilo della ridotta potenzialità operativa ed efficienza nella cura dell'interesse pubblico» (reg. ord. n. 145 del 2010); *c*) favorisce «l'irresponsabilità dei dipendenti pubblici, non più soggetti al giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti in caso di comportamenti illeciti causativi di danno all'immagine dell'ente di riferimento al di fuori delle ipotesi di reato» (reg. ord. n. 125 del 2010); *d*) da un lato, «indebolisce l'efficacia deterrente del giudizio di responsabilità; dall'altro, come nella presente fattispecie ed in ipotesi similari, comporta il dispendio di maggiori risorse a carico dell'erario per l'attivazione di plurimi giudizi volti ad ottenere l'«integrale» risarcimento del danno all'immagine, pur essendo state poste in essere condotte da parte di un pubblico dipendente in un unico contesto criminoso, integranti sia le ipotesi delittuose di cui al capo I del titolo II del libro II del codice penale che altre fattispecie delittuose» (reg. ord. n. 44 del 2010).

Anche tali questioni non sono fondate.

L'art. 97 Cost. impone la costruzione, sul piano legislativo, di un modello di pubblica amministrazione che ispiri costantemente la sua azione al rispetto dei principi generali di efficacia, efficienza e imparzialità. Si tratta di regole che conformano, all'«interno», le modalità di svolgimento dell'attività amministrativa.

È indubbio come sussista una stretta connessione tra la tutela dell'immagine della pubblica amministrazione e il rispetto del suddetto precetto costituzionale. Può ritenersi, infatti, che l'autorità pubblica sia titolare di un diritto «personale» rappresentato dall'immagine che i consociati abbiano delle modalità di azione conforme ai canoni del buon andamento e dell'imparzialità. Tale relazione tendenzialmente esistente tra le regole «interne», improntate al rispetto dei predetti canoni, e la proiezione «esterna» di esse, giustifica il riconoscimento, in capo all'amministrazione, di una tutela risarcitoria.

Il legislatore, nell'esercizio non manifestamente irragionevole della sua discrezionalità, ha ritenuto che tale tutela sia adeguatamente assicurata mediante il riconoscimento del risarcimento del danno soltanto in presenza di condotte che integrino gli estremi di fatti di reato che tendono proprio a tutelare, tra l'altro, il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa. In altri termini, il legislatore ha inteso riconoscere la tutela risarcitoria nei casi in cui il dipendente pubblico ponga in essere condotte che, incidendo negativamente sulle stesse regole, di rilevanza costituzionale, di funzionamento dell'attività amministrativa, sono suscettibili di recare un *vulnus* all'immagine dell'amministrazione, intesa, come già sottolineato, quale percezione esterna che i consociati hanno del modello di azione pubblica sopra descritto.

Sotto altro profilo, neppure può ritenersi che una modulazione del giudizio di responsabilità, che tenga conto dei diversi interessi in gioco, possa in qualche modo incidere negativamente sulle regole di efficienza, efficacia e imparzialità dell'azione amministrativa.

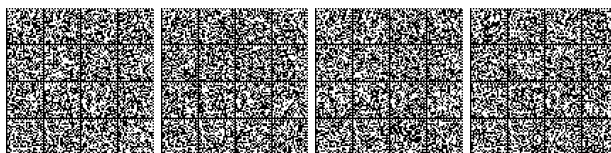
17. — In alcune ordinanze si assume anche la violazione dell'art. 103, secondo comma, Cost., in quanto non sarebbe consentito «escludere apoditticamente la giurisdizione della Corte dei conti con riferimento ad ipotesi specifiche di responsabilità rientranti tradizionalmente e genericamente nella materia della contabilità pubblica» (reg. ord. n. 25, n. 26 e n. 27 del 2010). Si assume, inoltre, la violazione del primo comma dell'art. 25 Cost., non essendo possibile distogliere la controversia dal giudice naturale «successivamente al verificarsi del fatto generatore, sia nel senso di attribuzione ad altro organo giudiziario che di esclusione di ogni forma di giurisdizione» (reg. ord. n. 25 del 2010; reg. ord. n. 24 e n. 125 del 2010, ove si evocano, contestualmente, gli artt. 125 e 103 Cost.).

La questione non è fondata.

Il secondo comma dell'art. 103 Cost. prevede che la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

La giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che «la puntuale attribuzione della giurisdizione in relazione alle diverse fattispecie di responsabilità amministrativa», non operando automaticamente in base al disposto costituzionale, è rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario (da ultimo sentenza n. 46 del 2008).

Nel caso in esame va osservato – come si è già chiarito – che il legislatore non ha neanche inteso attribuire la cognizione di talune fattispecie di responsabilità amministrativa ad una diversa autorità giudiziaria, essendosi limitato a conformare, su un piano sostanziale, la disciplina di un particolare profilo della responsabilità amministrativa dei pubblici dipendenti (sentenza n. 371 del 1998).



Per quanto attiene, poi, all'asserita violazione dell'art. 25 Cost., è sufficiente rilevare come non sia la Corte dei conti «il giudice naturale della tutela degli interessi pubblici e della tutela da danni pubblici» (sentenza n. 641 del 1987). A ciò si aggiunga che, nel caso in esame, il legislatore ha ridefinito i contorni, sul piano sostanziale ed oggettivo, della responsabilità amministrativa, escludendo la possibilità di proporre l'azione risarcitoria in mancanza degli elementi indicati dalla norma censurata, senza incidere in alcun modo sulle modalità di individuazione del giudice competente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibile l'intervento in giudizio dei signori G.A.N., P.G., G.B., G.G., R.R.;

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 30-ter, periodi secondo, terzo e quarto, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera c), numero 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito con modificazioni dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, sollevate, in riferimento, da un lato, nel complesso, agli artt. 3, 24, primo comma, 54, 81, quarto comma, 97, primo comma, 103, secondo comma, e 111 della Costituzione, dall'altro, agli artt. 3, 24, 25 e 97 Cost., rispettivamente dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Umbria e dalla Corte dei conti, sezione prima giurisdizionale centrale d'appello, con le ordinanze, indicate in epigrafe, iscritte al n. 331 del 2009 e al n. 162 del 2010 del registro ordinanze;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del predetto art. 17, comma 30-ter, quarto periodo, del decreto-legge n. 78 del 2009, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 103 e 111 Cost., dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia, con l'ordinanza, indicata in epigrafe, iscritta al n. 95 del 2010;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del predetto art. 17, comma 30-ter, quarto periodo, del decreto-legge n. 78 del 2009, sollevata, in riferimento nel complesso agli artt. 3, 24, 103 Cost., dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, con l'ordinanza, indicata in epigrafe, iscritta al n. 27 del 2010;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del predetto art. 17, comma 30-ter, periodi secondo e terzo, del decreto-legge n. 78 del 2009, sollevate, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento tra dipendenti dell'ente pubblico ed amministratori dello stesso, dalla Corte dei conti, sezioni giurisdizionali per la Campania e per la Lombardia, con le ordinanze, indicate in epigrafe, iscritte rispettivamente ai numeri 25, 26 e 27 del 2010 ed al n. 125 del 2010.

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del predetto art. 17, comma 30-ter, periodi secondo e terzo, del decreto-legge n. 78 del 2009, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 25, 54, 77, 81, 97, 103, e 113 Cost., dalla Corte dei conti, sezioni giurisdizionali per le Regioni Calabria, Campania, Lombardia e Toscana, nonché dalla sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, con le ordinanze, indicate in epigrafe, iscritte rispettivamente ai numeri 24, 25, 26, 27, 125 e 145 del 2010 ed al n. 44 del 2010.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° dicembre 2010.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 15 dicembre 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 356

Sentenza 1° - 15 dicembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Indennità di malattia a favore del lavoratore che si sottopone a dialisi - Previsto riconoscimento nel limite di centottanta giorni all'anno - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e di solidarietà sociale a tutela dei lavoratori, nonché asserita lesione del diritto alla salute - Inconferenza della disposizione censurata - Incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento - Inammissibilità della questione.

- Cod. civ., art. 2110.
- Costituzione, artt. 3, 32 e 38.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2110 del codice civile promosso dal Tribunale di Arezzo nel procedimento vertente tra S. M. e l'INPS con ordinanza del 16 giugno 2009 iscritta al n. 281 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, 1^a serie speciale, dell'anno 2009.

Visti gli atti di costituzione di S. M. e dell'INPS nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 16 novembre 2010 il giudice relatore Maria Rita Saulle;

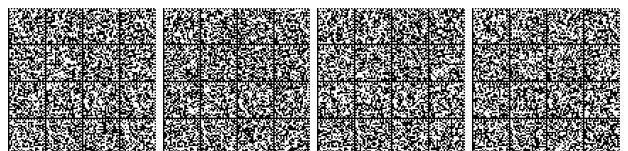
Uditi l'avvocato Antonietta Coretti per l'INPS e l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Il Tribunale di Arezzo, con ordinanza emessa il 16 giugno 2009 nel corso di un giudizio promosso da S. M. contro l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 32 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2110 del codice civile, nella parte in cui prevede che al lavoratore sottoposto a dialisi è attribuita l'indennità di malattia nel limite di centottantagioni in un anno.

Il giudice *a quo*, in punto di fatto, riferisce che il ricorrente, affetto da insufficienza renale, nel corso dell'anno 2007, dopo aver usufruito del numero massimo di giorni di malattia per i quali è prevista la relativa indennità, si è assentato dal lavoro per sottoporsi al trattamento di dialisi per ulteriori diciassette giorni per i quali l'INPS, in applicazione dell'art. 2110 cod. civ., non ha riconosciuto il suddetto beneficio.

Il suddetto diniego era conseguenza del fatto che l'Istituto, ai fini del calcolo dei giorni per i quali è prevista l'indennità in esame, somma le giornate di assenza dal lavoro per l'esecuzione della terapia dialitica a quelle conseguenti a un'altra eventuale malattia che determina l'incapacità lavorativa.



Così riportata la fattispecie sottoposta al suo esame, il Tribunale ritiene la disciplina contenuta nell'art. 2110 cod. civ. non ragionevole e contraria al principio di uguaglianza, in quanto prevede una tutela attenuata per i lavoratori affetti da insufficienza renale rispetto a quelli colpiti da tubercolosi o da un infortunio sul lavoro che, sottoposti ad una differente e specifica normativa, possono godere dell'indennità di malattia anche oltre il termine di centottanta giorni.

Il remittente ritiene, poi, l'art. 2110 cod. civ. in contrasto con l'art. 38, secondo comma, Cost. e, in particolare, con i principi di solidarietà sociale da esso previsti a tutela dei lavoratori, volti a garantire a questi ultimi «mezzi adeguati» alle loro esigenze di vita proprio in caso di malattia.

Infine, la norma censurata violerebbe l'art. 32 Cost., rappresentando la salute un diritto fondamentale finalizzato «a garantire le condizioni di integrità psico-fisica delle persone bisognose di cura», soprattutto allorquando ricorrano circostanze di indispensabilità come nei casi in cui, per i dializzati, si è in presenza di trattamenti «salvavita».

Il Tribunale osserva, poi, che la rilevanza «della questione del giudizio *a quo* risiede nel fatto che essa dipende dall'accoglimento della domanda nel merito».

2. – Si è costituito in giudizio il ricorrente nel giudizio principale chiedendo l'accoglimento della sollevata questione.

La parte privata, dopo aver riportato le norme che nel tempo hanno disciplinato le prestazioni economiche che spettano al lavoratore in caso di malattia, rileva che dalla formulazione della norma impugnata si evince che solo l'infortunio, la malattia professionale, la gravidanza e il puerperio, in quanto oggetto di trattamenti previdenziali differenziati, non sono sottoposti al limite massimo di periodo indennizzabile da essa previsto.

Il ricorrente nel giudizio *a quo* ritiene, pertanto, che la mancata inclusione tra tali ipotesi dei trattamenti dialitici si pone in contrasto con i parametri costituzionali indicati dal remittente.

3. – Si è costituito in giudizio l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) chiedendo, in via preliminare, che la Corte dichiari la questione inammissibile.

3.1 – Rileva l'Istituto che il remittente non avrebbe correttamente individuato la norma applicabile nel giudizio *a quo*, essendo il ricorrente un dipendente di una società che svolge attività di commercio e risultando, pertanto, a lui applicabile l'art. 3 del d.lgs. C.p.S. 31 ottobre 1947, n. 1304 (Trattamento di malattia dei lavoratori del commercio, del credito, dell'assicurazione e dei servizi tributari appaltati), il quale fissa in centottanta giorni il periodo massimo di malattia indennizzabile per il lavoratore.

Sempre in punto di ammissibilità, l'INPS osserva che il rimettente ha ommesso di verificare se il contratto collettivo nazionale applicabile nel caso di specie preveda, o meno, un'ulteriore tutela della malattia rispetto a quella previdenziale. Il legislatore, infatti, avrebbe rimesso all'autonomia collettiva la possibilità di porre a carico del datore di lavoro l'eventuale riconoscimento dell'indennità di malattia anche per un periodo superiore a quello fissato in via generale dalla legge.

3.2 – Nel merito l'Istituto di previdenza ritiene la questione non fondata.

Quanto alla presunta violazione dell'art. 3 della Costituzione, l'INPS si limita ad osservare che le fattispecie poste a raffronto sono tra loro eterogenee, in quanto la tutela privilegiata prevista per i casi di tubercolosi si giustifica con il fatto che a tale malattia era collegata un'elevata mortalità e una estrema facilità di trasmissione, tali da fare qualificare questa patologia come malattia sociale.

Analoghe considerazioni valgono per la tutela prevista per i casi di infortunio sul lavoro o malattia professionale, la quale, peraltro, risulta affidata ad un ente diverso dall'INPS, cioè all'INAIL.

Quanto alla presunta violazione degli artt. 32 e 38 Cost., l'Istituto osserva che il remittente ha richiesto alla Corte un intervento lasciato alla discrezionalità del legislatore, derivando proprio dall'eventuale accoglimento della sollevata questione quella irragionevolezza tra situazioni analoghe lamentata dal Tribunale. Resterebbero, infatti, esclusi dalla estensione del periodo massimo indennizzabile i lavoratori sottoposti a trattamenti medici altrettanto rilevanti rispetto a quello oggetto del caso concreto.

4. – È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per una pronuncia di inammissibilità o infondatezza della questione.

In via preliminare, la difesa erariale rileva che la questione ha ad oggetto l'art. 2110 cod. civ. il quale, però, rimette ad altre fonti la determinazione del periodo massimo indennizzabile in caso di malattia del lavoratore.

Nel merito l'Avvocatura osserva che la disciplina contenuta nell'art. 2110 cod. civ. è frutto dell'esercizio legittimo della discrezionalità del legislatore, potendosi ravvisare una eventuale violazione dei parametri costituzionali indicati dal remittente solo nel caso in cui nella disposizione indicata venga esclusa, ai fini del riconoscimento della menzionata indennità, una qualsiasi forma di malattia.



In particolare, quanto alla presunta violazione dell'art. 3 Cost., non sarebbe irragionevole la scelta del legislatore di riservare una particolare disciplina per le persone affette da tubercolosi, stante la differenza che esiste tra tale patologia e quella da cui è affetto il ricorrente nel giudizio principale.

Anche le censure che hanno come riferimento gli artt. 32 e 38 Cost. sarebbero infondate, in quanto, da un lato, tali parametri rimettono al legislatore la determinazione dell'entità delle cure che devono essere garantite dallo Stato; e, dall'altro, non risulta che quelle di cui ha usufruito il ricorrente nel giudizio principale non abbiano soddisfatto il requisito dell'adeguatezza richiesto dalle indicate norme costituzionali.

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Arezzo dubita, in riferimento agli artt. 3, 32 e 38 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 2110 del codice civile, nella parte in cui limita a centottanta giorni all'anno il riconoscimento dell'indennità di malattia a favore del lavoratore che si sottopone a dialisi.

2. – Il giudizio principale ha ad oggetto il ricorso proposto da una persona affetta da insufficienza renale contro l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) e, in particolare, il diniego da esso opposto al riconoscimento dell'indennità di malattia per i giorni eccedenti il limite sopra indicato.

Il limite in tal senso imposto dall'art. 2110 cod. civ. sarebbe, a parere del remittente, in contrasto con gli evocati parametri costituzionali, in quanto prevede una tutela attenuata per i lavoratori sottoposti a dialisi rispetto a quella garantita al lavoratore in stato di infortunio o colpito da tubercolosi.

Tale disciplina, oltre ad essere irrazionale e in contrasto con il principio di uguaglianza, non garantirebbe il rispetto dei principi fissati dagli artt. 32 e 38 della Costituzione in ordine alla adeguatezza delle cure e al sostegno economico che lo Stato deve garantire ai lavoratori in occasione della malattia.

3. – La questione è inammissibile per l'inesatta identificazione del quadro normativo rispetto al sollevato dubbio di costituzionalità (*ex plurimis* ordinanza n. 92 del 2009).

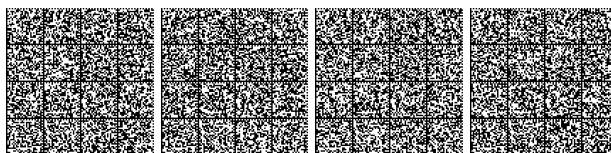
L'art. 2110, primo comma, cod. civ. prevede che in caso di infortunio, di malattia, di gravidanza o di puerperio, se la legge non stabilisce forme equivalenti di previdenza o di assistenza, è dovuta al prestatore di lavoro la retribuzione o un'indennità nella misura e per il tempo determinati dalle leggi speciali, dagli usi o secondo equità.

Tale disposizione si limita a garantire, in caso di malattia del lavoratore, il diritto al trattamento economico ed alla conservazione del posto di lavoro nella misura e nei tempi determinati dalla legge e dalle norme contrattuali. Essa, quindi, non determina il termine massimo indennizzabile per i periodi di malattia dei lavoratori riservando tale disciplina a altre fonti legali, ai contratti collettivi, agli usi e all'equità.

Il Tribunale ha ricostruito il quadro normativo senza tener conto di tali ulteriori fonti applicabili nel caso di specie quale il d.lgs. C.p.S. 31 ottobre 1947, n. 1304 (Trattamento di malattia dei lavoratori del commercio, del credito, dell'assicurazione e dei servizi tributari appaltati), il quale in caso di malattia pone a carico dell'allora Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro le Malattie (INAM), al quale oggi è subentrato l'INPS, il pagamento della relativa indennità. In particolare, l'art. 3 espressamente stabilisce che «L'indennità giornaliera di malattia è dovuta a decorrere dal quarto giorno di malattia e per un periodo massimo di 180 giorni in un anno».

L'indicazione del periodo massimo indennizzabile è stata poi ripresa dal contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti da aziende del commercio, dei servizi e del terziario, stipulato il 24 luglio 2004, che all'art. 104 prevede che «Durante la malattia, il lavoratore non in prova ha diritto alla conservazione del posto per un periodo massimo di 180 giorni in un anno solare [...]», precisando il successivo art. 105 (Trattamento economico di malattia) che «Durante il periodo di malattia, previsto dall'articolo precedente, il lavoratore avrà diritto alle normali scadenze dei periodi di paga [...]».

L'inconferenza della disposizione censurata nonché il mancato esame da parte del remittente delle disposizioni indicate e l'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento compromettono l'iter logico argomentativo posto a fondamento della sollevata censura e ne determinano l'inammissibilità precludendone lo scrutinio.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2110 del codice civile, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 32 e 38 della Costituzione, dal Tribunale di Arezzo con l'ordinanza indicata in epigrafe;

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1º dicembre 2010.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: SAULLE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 15 dicembre 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0910

N. 357

Sentenza 1º - 15 dicembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

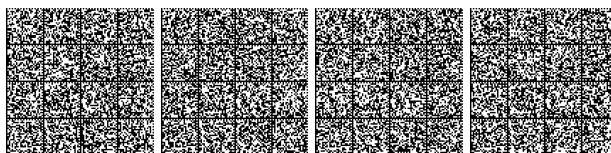
Imposte e tasse - Norme della Provincia di Trento - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) – Variazione in riduzione dell'aliquota nella misura dello 0,90% anziché dell'1,90% prevista dalla norma statale, nei confronti dei soggetti che operano nel settore agricolo, delle cooperative della piccola pesca e loro consorzi – Applicazione ai periodi d'imposta in corso al 1º gennaio 2010 e al 1º gennaio 2011 - Ricorso del Governo – Eccepita inammissibilità della questione per carenza di motivazione circa l'interesse dello Stato ad impugnare il testo vigente della disposizione denunciata, in quanto riproduttivo di quello originario - Reiezione.

- Legge della Provincia di Trento 28 marzo 2009, n. 2, art. 3, comma 2, nel testo vigente, quale modificato dall'art. 20, comma 1, lett. a), della legge della Provincia di Trento 28 dicembre 2009, n. 19.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. e), e 119, secondo comma; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9.

Imposte e tasse - Norme della Provincia di Trento - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) – Variazione in riduzione dell'aliquota nella misura dello 0,90% anziché dell'1,90% prevista dalla norma statale, nei confronti dei soggetti che operano nel settore agricolo, delle cooperative della piccola pesca e loro consorzi – Applicazione ai periodi d'imposta in corso al 1º gennaio 2010 e al 1º gennaio 2011 - Ricorso del Governo – Eccepita inammissibilità della questione per contrasto con la deliberazione del Consiglio dei ministri ad impugnare le disposizioni denunciate- Reiezione.

- Legge della Provincia di Trento 28 marzo 2009, n. 2, art. 3, comma 2, nel testo vigente, quale modificato dall'art. 20, comma 1, lett. a), della legge della Provincia di Trento 28 dicembre 2009, n. 19.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. e), e 119, secondo comma; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9.

Imposte e tasse - Norme della Provincia di Trento - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) – Possibilità di riduzione dell'aliquota dall'1,90 per cento, (prevista dalla norma statale), allo 0,90 per cento nei confronti dei soggetti che operano nel settore agricolo, delle cooperative della piccola pesca e loro consorzi – Applicazione ai periodi d'imposta in corso al 1º gennaio 2010 e al 1º gennaio 2011 – Ricorso del Governo – Ritenuta violazione della competenza esclusiva dello Stato nella materia "sistema tributario dello Stato", con esorbitanza dai limiti statutari – Esclusione – Non fondatezza della questione.



- Legge della Provincia di Trento 28 marzo 2009, n. 2, art. 3, comma 2, nel testo vigente, quale modificato dall'art. 20, comma 1, lett. a), della legge della Provincia di Trento 28 dicembre 2009, n. 19.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. e), e 119, secondo comma; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9; d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 16.

Ambiente - Norme della Provincia di Trento - Risorse idriche - Servizio idrico integrato - Tariffa di depurazione - Attribuzione alla Giunta provinciale della competenza di determinare la quota di tariffa relativa agli oneri connessi agli impianti di depurazione - Ricorso del Governo – Sopravvenuta abrogazione *in parte qua* della disposizione censurata, *medio tempore* non attuata - Cessazione della materia del contendere parziale.

- Legge della Provincia di Trento 28 marzo 2009, n. 2, art. 56, comma 1, nel testo originario.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed s); d.l. 30 dicembre 2008, n. 208, convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2009, n. 13, art. 8-sexies; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 154, comma 3, e 162, comma 4, lett. a); statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, nn. 5, 17 e 19.

Ambiente - Norme della Provincia di Trento - Risorse idriche - Servizio idrico integrato - Tariffa di depurazione - Attribuzione alla Giunta provinciale della competenza di determinare i criteri per il rimborso della quota tariffaria corrispondente al servizio di depurazione ove non istituito - Ricorso del Governo – Ritenuta violazione della competenza esclusiva statale nelle materie “tutela dell’ambiente” e “tutela della concorrenza”, con esorbitanza dai limiti statutari – Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia di Trento 28 marzo 2009, n. 2, art. 56, comma 1, sia nel testo originario sia in quello vigente, quale modificato dall'art. 22, comma 1, della legge della Provincia di Trento 28 dicembre 2009, n. 19.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed s); d.l. 30 dicembre 2008, n. 208, convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2009, n. 13, art. 8-sexies; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 154, comma 3, e 162, comma 4, lett. a); statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, nn. 5, 17 e 19.

Appalti pubblici - Norme della Provincia di Trento - Lavori pubblici i cui bandi e inviti sono stati pubblicati o inviati prima dell'entrata in vigore della legge provinciale n. 20 del 2005 - Prevista applicazione delle disposizioni statali in materia di adeguamento dei prezzi - Ricorso del Governo - Denunciata esorbitanza dai limiti statutari, asserita violazione di una norma fondamentale di riforma economico-sociale posta dalla disciplina statale di settore, ritenuta violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile per incidenza sull'istituto civilistico della revisione prezzi - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia di Trento 28 marzo 2009, n. 2, art. 45, comma 5.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 4, comma 3, e 133.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

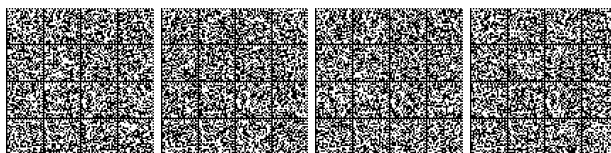
Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale: a) dell'art. 3, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 28 marzo 2009, n. 2 (Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria di assestamento 2009), sia nel testo originario, sia nel testo vigente, quale modificato dal comma 1, lettera a), dell'art. 20 della legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2009, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010-2012 della Provincia autonoma di Trento – legge



finanziaria provinciale 2010); *b)* dell'art. 56, comma 1, della suddetta legge provinciale n. 2 del 2009; *c)* dell'art. 45, comma 5, della menzionata legge provinciale n. 19 del 2009; giudizi promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 26 maggio - 3 giugno 2009 ed il 1° marzo - 4 marzo 2010, depositati in cancelleria il 4 giugno 2009 e l'8 marzo 2010, iscritti rispettivamente al n. 35 del registro ricorsi 2009 ed al n. 37 del registro ricorsi 2010.

Visti gli atti di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

Udito nell'udienza pubblica del 16 novembre 2010 il giudice relatore Franco Gallo;

Uditi l'avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 26 maggio 2009, depositato il 4 giugno successivo ed iscritto al n. 35 del registro ricorsi del 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni principali di legittimità costituzionale: *a)* dell'art. 3, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 28 marzo 2009, n. 2 (Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria di assestamento 2009); *b)* dell'art. 56, comma 1, della medesima legge provinciale. La difesa dello Stato deduce che tali disposizioni violano, rispettivamente: *a)* gli artt. 8 e 9 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), 117, secondo comma, lettera *e)*, e 119, secondo comma, della Costituzione; *b)* gli artt. 8, numero 5), numero 17) e numero 19) del suddetto statuto, nonché l'art. 117, secondo comma, lettere *e)* ed *s)*, Cost.

1.1. – Il censurato comma 2 dell'art. 3 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 2 del 2009 stabilisce che, «per il periodo d'imposta in corso al 1° gennaio dell'anno successivo» a quello fissato dall'art. 1, comma 43, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)), «e dalle relative proroghe previste con legge statale» – cioè, per il periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2011, tenuto conto del differimento temporale disposto dal comma 7 dell'art. 42 del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 27 febbraio 2009, n. 14 –, è «prorogata» l'aliquota dell'IRAP, «determinata secondo quanto disposto dall'articolo 6, comma 2, della legge provinciale 31 dicembre 2001, n. 11» (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2002 e pluriennale 2002-2004 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria). Detto comma dell'articolo 6 della legge provinciale n. 11 del 2001 stabilisce, a sua volta, che «per il periodo di imposta in corso alla data del 1° gennaio 2002 l'aliquota» dell'IRAP di cui al comma 1 dell'art. 45 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), «come da ultimo modificato dall'articolo 6 della legge 23 dicembre 2000, n. 388», «è ridotta di un punto percentuale rispetto alla misura prevista per il medesimo periodo d'imposta dalla vigente normativa statale». Pertanto, in forza delle suddette disposizioni delle due menzionate leggi provinciali, l'indicata aliquota dell'IRAP – applicabile ai soggetti che operano nel settore agricolo ed alle cooperative della piccola pesca e loro consorzi, di cui all'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601 (Disciplina delle agevolazioni tributarie) – è ridotta, secondo quanto dedotto dalla difesa dello Stato, dall'«1,9 per cento» allo «0,9 per cento» e prorogata «per il» periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2011.

Il ricorrente, dopo aver premesso che la Provincia autonoma di Trento non ha alcuna competenza legislativa statutaria in materia tributaria (né esclusiva né integrativa), afferma che la denunciata disposizione della legge provinciale invade la sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di sistema tributario dello Stato, perché, in violazione degli evocati parametri costituzionali, si pone in contrasto con quanto disposto dagli artt. 16, commi 1 e 3, e 45, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997, i quali attribuiscono alle Regioni (ed alle Province autonome) il potere di variare, fino ad un punto percentuale, solo l'aliquota base dell'IRAP, pari attualmente al 3,9 per cento (commi 1 e 3 dell'art. 16), e non quella speciale dell'«1,9 per cento», applicabile ai soggetti che operano nel settore agricolo ed alle cooperative della piccola pesca e loro consorzi e stabilita dal comma 1 dell'art. 45 (articolo, questo, rubricato come «Disposizioni transitorie») di detto decreto legislativo.

La difesa dello Stato aggiunge che la misura dell'indicata aliquota speciale è stata determinata stabilmente, nella misura dell'1,9 per cento, per l'anno d'imposta in corso al 1° gennaio 2008 e per tutti i periodi d'imposta successivi, soltanto ad opera del comma 1 dell'art. 2 della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Disposizioni per la formazione del

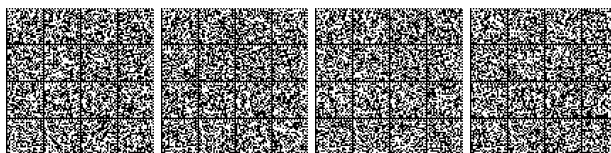


bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2009), in vigore dal 1° gennaio 2009, che ha posto fine al precedente periodo transitorio, nel quale il legislatore statale era intervenuto di volta in volta, in relazione ai singoli periodi d'imposta, per fissare la speciale aliquota temporaneamente applicabile ai destinatari della norma. Ad avviso del ricorrente, solo la transitorietà delle precedenti misure dell'aliquota speciale ha temporaneamente legittimato i legislatori regionali e provinciali dell'epoca a variare l'entità di detta aliquota, nel limite di un punto percentuale, ai sensi dei citati commi 1 e 3 dell'art. 16 del d.lgs. n. 446 del 1997. Tale temporanea legittimazione spiegherebbe – sempre secondo la difesa dello Stato – perché lo Stato non ha, all'epoca, impugnato quelle leggi regionali provinciali che, per gli anni d'imposta anteriori a quello in corso al 1° gennaio 2009, hanno fatto uso del potere di variare la misura della suddetta aliquota speciale. Il ricorrente osserva, altresì, che la disposizione censurata – prorogando ad un periodo d'imposta successivo alla indicata “stabilizzazione” dell'aliquota speciale la riduzione di un punto percentuale della misura di quest'ultima (riduzione già disposta con precedenti leggi della medesima Provincia autonoma di Trento) – incide sull'IRAP, cioè su un tributo che, in quanto istituito e disciplinato dalla legge dello Stato e non da leggi regionali (o provinciali), non può considerarsi, nonostante la destinazione regionale del suo gettito, «proprio» della Regione o della Provincia autonoma e la cui disciplina è riservata pertanto, come più volte sottolineato dalla giurisprudenza costituzionale, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, fatte salve le sole determinazioni che la legge statale espressamente attribuisce alle Regioni (la difesa dello Stato richiama, al riguardo, le sentenze n. 451 e n. 193 del 2007; n. 413, n. 412 e n. 155 del 2006; n. 455 del 2005; n. 431, n. 381, n. 241, n. 37 e n. 29 del 2004; n. 297 e n. 296 del 2003).

Per l'Avvocatura generale dello Stato, la correttezza di tali osservazioni non trova smentita nel disposto del comma 43 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), secondo cui «l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) assume la natura di tributo proprio della regione e, a decorrere dal 1° gennaio 2009, è istituita con legge regionale»; termine, questo, poi differito al 1° gennaio 2010 dal sopra menzionato comma 7 dell'art. 42 del decreto-legge n. 207 del 2008. Infatti, argomenta la difesa dello Stato, non solo il suddetto comma 43 dell'art. 1 della legge n. 244 del 2007 ha efficacia esclusivamente dal 1° gennaio 2010, ma esso dispone espressamente che le Regioni «possono modificare l'aliquota» soltanto «nei limiti stabiliti dalle leggi statali»; con la conseguenza che, in mancanza – come nella specie – di una legge-cornice statale che fissi tali limiti, resta precluso per le Regioni e per le Province autonome stabilire una proroga, come quella prevista con la disposizione censurata, della riduzione dell'aliquota speciale.

Il ricorrente conclude, pertanto, nel senso che il denunciato comma 2 dell'art. 3 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 2 del 2009 «eccede la competenza statutaria provinciale di cui agli articoli 8 e 9 dello Statuto di autonomia e si pone in contrasto con l'art. 16 d.lgs. n. 446/97 e conseguentemente viola l'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione in materia di sistema tributario».

1.2. – Il censurato comma 1 dell'art. 56 della medesima legge provinciale n. 2 del 2009 stabilisce che «La Giunta provinciale determina con propria deliberazione i criteri e le modalità per dare attuazione alle finalità dell'art. 8-sexies del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208 (Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 13, disciplinando anche le modalità di rimborso ai comuni delle somme corrisposte agli utenti. Allo stesso modo la Provincia può procedere per i casi analoghi». Secondo il ricorrente, la denunciata disposizione di legge attribuisce alla Giunta provinciale il compito di determinare sia la quota di tariffa del servizio idrico integrato relativa agli oneri connessi agli impianti di depurazione, sia i criteri per la restituzione agli utenti della quota tariffaria corrispondente al servizio di depurazione, ove questo non sia stato istituito (quota che, in forza della sentenza della Corte costituzionale n. 335 del 2008, non è dovuta). Tuttavia, soggiunge il ricorrente, la normativa statale non attribuisce alla Giunta provinciale le suddette competenze, le quali sono invece espressamente riservate, rispettivamente: a) all'Autorità d'ambito, la quale – al fine della predisposizione del piano finanziario facente parte del piano d'ambito – determina la tariffa di base del servizio idrico integrato (art. 154, comma 4, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale») nell'osservanza sia delle disposizioni di cui al decreto ministeriale che (ai sensi dell'art. 154, comma 2, dello stesso decreto legislativo) definisce le varie componenti di costo (ivi comprese quelle indicate nel comma 1 del sopra citato art. 8-sexies del decreto-legge n. 208 del 2008, attinenti agli «oneri relativi alle attività di progettazione e di realizzazione o completamento degli impianti di depurazione, nonché quelli connessi ai relativi investimenti, come espressamente individuati e programmati dai piani d'ambito»), sia del metodo tariffario e delle modalità di revisione periodica deliberati dal Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (COVIRI) ed adottati con decreto ministeriale, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (art. 161, comma 4, lettera a, del citato d.lgs. n. 152 del 2006); b) al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il quale, al fine di attuare la sopra citata sentenza della Corte costituzionale n. 335 del 2008 – su proposta del COVIRI ed in coerenza con le previsioni dell'allegato al decreto del Ministero dei lavori pubblici, emesso d'intesa con il ministro dell'ambiente, del 1° agosto 1996 –, «stabilisce con propri decreti i criteri ed i parametri» per la restituzione agli utenti della quota tariffaria non



dovuta riferita all'esercizio del servizio di depurazione (commi 2, 3 e 4 dell'art. 8-sexies del decreto-legge n. 208 del 2008). La difesa dello Stato sottolinea, al riguardo, che la menzionata normativa statale è diretta non solo a tutelare le risorse idriche, garantendo uniformi standards quantitativi e qualitativi del servizio idrico secondo criteri di sostenibilità ambientale (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), ma anche a promuovere la concorrenza per il mercato della gestione del medesimo servizio secondo criteri di partecipazione competitiva uguali su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.).

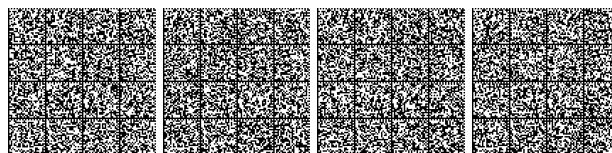
Il Presidente del Consiglio dei ministri afferma, poi, che il denunciato comma 1 dell'art. 56 della legge provinciale n. 2 del 2009, disponendo in materia di determinazione della tariffa e di criteri per il rimborso di una quota tariffaria del servizio idrico integrato, eccede la competenza statutaria provinciale di cui al numero 19) dell'art. 8 dello Statuto di autonomia, il quale attribuisce alla Provincia la competenza legislativa in materia di servizi pubblici locali solo limitatamente alla materia – del tutto diversa da quella oggetto della suddetta normativa provinciale – dell'«assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali» ed eccede anche la competenza di cui ai numeri 5), 17) e 19) dello stesso articolo dello statuto.

Sulla base di tali considerazioni, il ricorrente conclude nel senso che la denunciata disposizione viola la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.) e tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.). Lo stesso ricorrente informa, altresì, che analoghe disposizioni concernenti il servizio idrico integrato, contenute nella «L. r. Emilia-Romagna n. 10/2008, sono state oggetto di delibera di impugnazione adottata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nella seduta del 28 agosto 2008».

2. – Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento, chiedendo che le questioni riguardanti il comma 2 dell'art. 3 della legge provinciale n. 2 del 2009 siano dichiarate in parte inammissibili o comunque non fondate e che quelle riguardanti il comma 1 dell'art. 56 della medesima legge provinciale siano dichiarate non fondate.

2.1. – Quanto al censurato comma 2 dell'art. 3 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 2 del 2009, la Provincia resistente deduce, in primo luogo, che le questioni ad esso relative sono parzialmente inammissibili, perché, mentre la delibera del Consiglio dei ministri afferma che le modifiche dell'aliquota dell'IRAP per il settore agricolo saranno consentite alle Regioni quando tale imposta diventerà tributo proprio regionale, nel ricorso si sostiene, invece, che la censurata norma provinciale sarebbe illegittima anche dopo la “regionalizzazione” dell'IRAP, in quanto (sempre per il ricorrente) le Regioni – ai sensi del comma 43 dell'art. 1 della legge statale n. 244 del 2007 – non potrebbero modificare le aliquote prima dell'emanazione della legge statale di cornice. La Provincia afferma che tale questione, in quanto sollevata soltanto nel ricorso e non nella delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri, è inammissibile in base alla costante giurisprudenza costituzionale (cita, al riguardo, le sentenze della Corte costituzionale n. 311 e n. 27 del 2008; n. 453, n. 365 e n. 275 del 2007).

In secondo luogo, la resistente, a sostegno della richiesta di pronuncia di non fondatezza delle questioni, deduce che: a) con proprie leggi provinciali, ha sempre disposto, senza alcuna contestazione da parte dello Stato, la modificazione dell'aliquota dell'IRAP per il settore agricolo dal 2001 al 2009 e, quindi, anche dopo la cosiddetta “stabilizzazione” che, per il ricorrente, sarebbe stata disposta – a partire dall'anno d'imposta in corso al 1° gennaio 2008 – ad opera del comma 1 dell'art. 2 della legge n. 203 del 2008 (art. 4, comma 4, della legge provinciale 22 marzo 2001, n. 3; art. 6, comma 2, della legge provinciale 31 dicembre 2001, n. 11; art. 2, comma 2, della legge provinciale 30 dicembre 2002, n. 15; art. 12, comma 1, della legge provinciale 10 febbraio 2005, n. 1; art. 27, comma 2, della legge provinciale 29 dicembre 2005, n. 20; art. 18, comma 3, della legge provinciale 12 settembre 2008, n. 16); b) anche altre Regioni hanno modificato, senza contestazioni statali, l'aliquota dell'IRAP per il settore agricolo, come la Regione Sardegna (modifica relativa agli anni dal 2008 al 2010: art. 2 della legge regionale 5 marzo 2008, n. 3), la Regione Lazio (modifica stabile a partire dal 2002: art. 5 della legge regionale 13 dicembre 2001, n. 34), la Regione Valle d'Aosta (modifica stabile a partire dal 2004: art. 1, comma 3, della legge regionale 15 dicembre 2003, n. 21); c) varie leggi di altre Regioni hanno modificato, sempre senza alcuna contestazione dello Stato, l'aliquota speciale dell'IRAP relativa al settore delle banche e delle assicurazioni, analoga – quanto al regime di modificabilità – all'aliquota relativa al settore agricolo (Regione Lombardia: art. 1, comma 5, della legge regionale 18 dicembre 2001, n. 27; Regione Marche: art. 1, comma 6, della legge regionale 19 dicembre 2001, n. 35; Regione Lazio: legge regionale 13 dicembre 2001, n. 34 del 2001); d) tali modificazioni delle aliquote speciali sono consentite dall'art. 16 del d.lgs. n. 446 del 1997, il quale, disponendo che «le regioni hanno facoltà di variare l'aliquota di cui al comma 1 fino ad un massimo di un punto percentuale» e che «la variazione può essere differenziata per settori di attività e per categorie di soggetti passivi», autorizza le Regioni (e le Province autonome) – contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente – a variare fino ad un punto percentuale non solo l'aliquota base dell'IRAP, prevista «al comma 1», ma anche le aliquote speciali; e) tale potere di variazione delle aliquote speciali risponde alla *ratio* di consentire alle Regioni (e Province autonome) un ampio margine di manovra



fiscale in materia di IRAP; e) diversamente, il *ius variandi* delle aliquote speciali di tale imposta, concretamente esercitato dalla Provincia e da varie Regioni prima del periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2009, non si sarebbe potuto giustificare neppure con la "transitorietà" (addotta, invece, dal ricorrente) delle aliquote speciali, di volta in volta fissate dal legislatore per i periodi d'imposta anteriori; f) in ogni caso, le Regioni hanno il potere di ridurre (o, comunque, di modificare) le aliquote speciali quanto meno a far data dalla trasformazione dell'IRAP in tributo proprio regionale, cioè a decorrere dal 1° gennaio 2010 – in forza del disposto degli artt. 1, comma 43, della legge n. 44 del 2007 e 42, comma 7, del decreto-legge n. 207 del 2008 –, senza necessità di attendere l'emanazione una legge-cornice statale in tema di coordinamento della finanza pubblica; g) tale ultimo rilievo è confermato dall'art. 2, comma 2, lettera t), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), il quale stabilisce, quale criterio direttivo per il Governo, l'«esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano al proprio livello di governo».

2.2. – Quanto al censurato comma 1 dell'art. 56 della suddetta legge provinciale n. 2 del 2009, la Provincia autonoma deduce, a sostegno della propria richiesta di dichiarare non fondate le promosse questioni, che: a) la disposizione impugnata, come si desume dai riferimenti al «rimborso» ed alle «spese», si riferisce, in realtà, esclusivamente al comma 2 dell'art. 8-*sexies* del decreto-legge n. 208 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 13 del 2009 e, pertanto, attribuisce alla Giunta provinciale il potere non di determinare la quota di tariffa del servizio idrico integrato relativa agli oneri connessi agli impianti di depurazione (come invece erroneamente ritenuto dal ricorrente), ma soltanto i criteri e le modalità per la restituzione agli utenti della «quota di tariffa non dovuta riferita all'esercizio del servizio di depurazione»; b) comunque, anche ad interpretare la censurata disposizione nel senso indicato dal ricorrente, la violazione degli evocati parametri costituzionali sarebbe comunque esclusa, perché il potere della Giunta provinciale di individuare l'incidenza dei costi degli impianti di depurazione ai fini della determinazione della tariffa del servizio idrico integrato costituisce esercizio delle competenze legislative provinciali previste dallo statuto di autonomia in materia di acquedotti e di organizzazione dei servizi pubblici (art. 8, numero 17 e numero 19), di utilizzazione delle acque pubbliche e di igiene e sanità (art. 9, numero 9 e numero 10), di finanza locale (art. 80), nonché di programmazione dell'utilizzo delle acque e di difesa dell'inquinamento (art. 14, in relazione anche all'art. 5 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, per il quale, a séguito del trasferimento alle Province autonome del demanio idrico – ai sensi dell'art. 8, primo comma, lettera e, del d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 –, tali Province esercitano tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità di tale demanio, ivi comprese quelle concernenti la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento); c) in particolare, la indicata competenza della Provincia autonoma di Trento in materia di tutela delle acque e di servizi pubblici e, quindi, di servizio idrico (riconosciuta dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 412 del 1994 e n. 412 del 2001) nonché la circostanza che detta competenza è stata di fatto ampiamente esercitata dalla Provincia (artt. 54 e seguenti del decreto del presidente della Giunta provinciale 26 gennaio 1987 n. 1-41, recante «Approvazione del testo unico delle leggi provinciali in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti»; art. 9 della legge provinciale 15 novembre 1993, n. 36, recante «Norme in materia di finanza locale»; artt. 5 e seguenti del decreto del Presidente della Provincia 13 maggio 2002, n. 9-999/Leg., recante «Disposizioni regolamentari per la prima applicazione in ambito provinciale di norme statali in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, ai sensi dell'art. 55 della legge provinciale 19 febbraio 2001, n. 1») escludono che l'evocato parametro interposto costituito dal comma 4 dell'art. 8-*sexies* del decreto-legge n. 208 del 2008 sia applicabile alla Provincia autonoma di Trento e, pertanto, escludono in tale ambito territoriale provinciale che al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sia riservato il potere di stabilire «con propri decreti i criteri ed i parametri» per la restituzione agli utenti della quota tariffaria non dovuta riferita all'esercizio del servizio di depurazione, sia (su proposta del COVIRI ed in coerenza con le previsioni dell'allegato al decreto del Ministero dei lavori pubblici, emesso d'intesa con il ministro dell'ambiente, del 1° agosto 1996, relativo al metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato); d) non solo nella Provincia autonoma di Trento non opera il servizio idrico integrato e la tutela dell'ambiente non è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (tanto che, in un precedente giudizio avente analogo oggetto, l'Avvocatura dello Stato non aveva invocato a parametro l'art. 117, secondo comma, lettera s, Cost., come risulta dalla sentenza della Corte costituzionale n. 335 del 2005), ma la garanzia – invocata dal ricorrente – di uniformi standards quantitativi e qualitativi della risorsa idrica può realizzarsi non attraverso la determinazione dei criteri per l'attuazione del comma 2 dell'art. 8-*sexies* del decreto-legge n. 208 del 2008 (costituente una mera norma organizzativa relativa alla gestione del servizio di depurazione), bensì, se mai, attraverso l'applicazione degli artt. da 73 a 146 del d.lgs. n. 152 del 2006.

3. – Con memoria depositata il 22 marzo 2010, l'Avvocatura dello Stato ha ribadito le proprie posizioni.

3.1. – In particolare, con riguardo al censurato comma 2 dell'art. 3 della legge provinciale n. 2 del 2009, sottolinea che: 1) la variazione dell'aliquota dell'IRAP («fino ad un massimo di un punto percentuale»), consentita alle Regioni dal comma 3 dell'art. 16 del d.lgs. n. 446 del 1997, è limitata all'aliquota base (stante il testuale riferimento alla varia-



zione all'aliquota «di cui al comma 1» dello stesso articolo), con conseguente divieto di variare le aliquote «speciali» oltre i limiti fissati dalla legge statale (data la inderogabilità della disciplina statale di tale imposta, come ulteriormente affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 216 del 2009); 2) alle Regioni è altresì inibito stabilire aliquote dell'IRAP difformi dalla vigente legge statale anche nel caso in cui tali aliquote debbano valere («anticipando l'esercizio della propria potestà legislativa nella materia») solo per il periodo successivo alla intervenuta regionalizzazione dell'imposta.

3.2. – La medesima Avvocatura, con riguardo al censurato comma 1 dell'art. 56 della stessa legge provinciale, osserva che: 1) l'interpretazione restrittiva del suddetto comma prospettata dalla resistente – secondo la quale la disposizione si riferisce soltanto al comma 2 dell'art. 8-sexies del decreto-legge n. 208 del 2008, cioè ai rimborsi delle quote tariffarie non dovute e riferite al servizio di depurazione – «appare tutt'altro che certa», in considerazione della genericità della rubrica dell'articolo («Disposizioni in materia di tariffa di depurazione») e del suo tenore letterale (in forza del quale viene regolato «anche» – e, quindi, non esclusivamente – il rimborso, previsto dal comma 2, delle quote di tariffa indebitamente corrisposte; 2) anche ad accogliere detta interpretazione restrittiva, la disposizione sarebbe ugualmente in contrasto con gli evocati parametri, perché i criteri per la determinazione dei rimborsi rientrano pur sempre nella disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, riservata alla competenza legislativa esclusiva statale; 3) l'uniformità in tutto il territorio nazionale dei criteri di determinazione della tariffa del servizio idrico integrato costituisce strumento per la tutela dell'ambiente e della concorrenza, in quanto è diretta a garantire sia l'uguale qualità dei servizi sia le uguali condizioni di partecipazione imprenditoriale al mercato e, quindi, fonda la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia (sentenze della Corte costituzionale n. 29 del 2010, n. 246 del 2009 e n. 104 del 2008); 4) non sussiste la competenza legislativa provinciale in materia di servizio idrico invocata dalla resistente, perché le norme statutarie da questa menzionate sono poste a presidio di altri interessi e non incidono sui temi in esame (in particolare, il numero 19 dello statuto di autonomia attribuisce alla Provincia la competenza legislativa in tema di servizi pubblici locali limitatamente alla assunzione diretta di tali servizi ed alla loro gestione a mezzo di aziende speciali; inoltre la citata sentenza della Corte costituzionale n. 412 del 1994 riguarda il sistema costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione).

4. – Con memoria depositata il 23 marzo 2010, la resistente Provincia autonoma precisa che, nelle more del giudizio, entrambe le disposizioni impugnate dallo Stato sono state oggetto di modifiche legislative: a) il comma 2 dell'art. 3 della legge provinciale n. 2 del 2009 – a séguito dell'entrata in vigore dell'art. 20, comma 1, lettera a), della legge della predetta Provincia autonoma 29 dicembre 2009, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010-2012 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale 2010) – dispone ora che l'aliquota IRAP determinata ai sensi del comma 2 dell'art. 6 della legge provinciale n. 11 del 2009 è prorogata «fino al» (e non più «per il», come previsto nell'originaria formulazione) periodo d'imposta in corso al 1° gennaio dell'anno successivo a quello fissato dall'art. 1, comma 43, della legge n. 244 del 2007 e successive proroghe; b) il comma 2 dell'art. 56 della citata legge provinciale n. 2 del 2009 – a séguito dell'entrata in vigore dell'art. 22 della suddetta legge provinciale n. 19 del 2009 – dispone ora che la Giunta provinciale determina, con propria deliberazione, i criteri e le modalità per dare attuazione alle finalità del «comma 2, primo periodo» (e non più dell'intero «comma 2», come previsto nel testo originario), dell'art. 8-sexies del decreto-legge n. 208 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 13 del 2009, disciplinando anche le modalità di rimborso ai Comuni delle somme corrisposte agli utenti. La Provincia aggiunge che il comma 107 dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009 ha introdotto nell'art. 73 dello statuto speciale di autonomia il comma 1-bis, il quale stabilisce (con effetto dal 1° gennaio 2010, ai sensi del comma 253 dell'art. 2 della stessa legge n. 191 del 2009) che «le province, relativamente ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità possono in ogni caso modificare aliquote e prevedere sanzioni, detrazioni e deduzioni purché nei limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale».

4.1. – In ordine a tali disposizioni sopravvenute, la resistente osserva, per quanto attiene alle questioni riguardanti il comma 2 dell'art. 3 della legge provinciale n. 2 del 2009, che la nuova formulazione di tale comma costituisce una modifica meramente formale, volta al miglioramento lessicale del testo; che anche detta nuova formulazione è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri per gli stessi motivi esposti nel ricorso n. 35 del 2009; che la riferita modifica dello statuto regionale conferma che – contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente – l'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 446 del 1997 va interpretato nel senso che la previsione contenuta nella legge statale di variare l'aliquota del tributo consente alla Provincia di operare tale variazione «in ogni caso» e, quindi, senza esclusione alcuna; che, perciò, l'art. 20, comma 1, lettera a), della legge provinciale n. 19 del 2009 trova legittimazione anche nella suddetta modifica statutaria, intervenuta anteriormente alla sua emanazione; che, nella specie, la proroga dell'aliquota dell'IRAP, disposta dalla legge impugnata, opera per gli anni d'imposta «2010 e 2011» (in quanto quella per l'anno 2009 è disposta, invece, dal non impugnato comma 3 dell'art. 18 della legge provinciale n. 16 del 2008) ed è, quindi, in ogni caso legittima, perché riguarda periodi d'imposta successivi alla regionalizzazione dell'IRAP, avvenuta a far data dal 1° gennaio 2010;



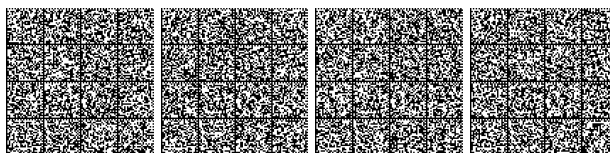
che infine, sotto l'aspetto processuale, va rimessa alla valutazione della Corte l'eventuale riunione dei giudizi aventi ad oggetto le due diverse formulazioni del medesimo comma 2 dell'art. 3 della legge provinciale n. 2 del 2009.

4.2. – Per quanto attiene alle questioni riguardanti il comma 2 dell'art. 56 della citata legge provinciale n. 2 del 2009, la resistente afferma che il *ius superveniens* ha chiarito che detto comma si è sempre riferito esclusivamente alla restituzione delle somme indebitamente riscosse dal servizio pubblico e non anche alla determinazione della tariffa (come invece affermato dal ricorrente). Rileva che in ogni caso, anche a ritenere che la disposizione censurata, nel suo testo originario, si riferisse altresì alla determinazione della tariffa da parte della Giunta provinciale, la materia del contendere sarebbe cessata, sul punto, perché detto *ius superveniens* avrebbe abrogato *in parte qua* la disposizione, prima ancora che questa fosse stata mai applicata. La resistente sottolinea, poi, che la già dedotta inapplicabilità alla Provincia autonoma di Trento del servizio idrico integrato è confermata dal decreto del Ministro dell'ambiente 30 settembre 2009 – attuativo del comma 4 dell'art. 8-*sexies* del decreto-legge n. 208 del 2008 –, il quale menziona istituti e soggetti non riferibili al servizio idrico gestito direttamente dalla Provincia («piano d'ambito»; «autorità d'ambito»; «Comuni» quali gestori del servizio).

5. – Con ulteriore memoria depositata il 26 ottobre 2010 ed espressamente riferita soltanto al giudizio di cui al ricorso n. 35 del 2009, la resistente Provincia autonoma, con riguardo alla censurata modificazione dell'aliquota speciale dell'IRAP (comma 2 dell'art. 3 della legge provinciale n. 2 del 2009), osserva che: *a*) il ricorrente ha abbandonato la tesi secondo cui la Provincia – prima dell'entrata in vigore di una legge cornice destinata a fissare i limiti di cui all'art. 1, comma 43, della legge n. 244 del 2007 – non avrebbe potuto modificare le aliquote dell'IRAP, neppure per il periodo successivo al 1° gennaio 2010; *b*) la nuova tesi prospettata dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui l'illegittimità della censurata disposizione è cronologicamente limitata al periodo anteriore all'intervenuta regionalizzazione del tributo, è parimenti infondata, per la triplice ragione che: *b*.1.) con decorrenza dal 1° gennaio 2009 (e, quindi, prima della suddetta “regionalizzazione” decorrente dal 1° gennaio 2010) l'IRAP è già divenuta un tributo proprio della Provincia, per effetto del non impugnato art. 18, comma 1, della legge provinciale n. 16 del 2008, con il quale è stata istituita l'imposta provinciale sulle attività produttive (IPAP), espressamente assoggettata alle medesime regole dell'IRAP «fino all'avvenuta individuazione delle regole fondamentali per assicurare il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»; *b*.2.) la disposizione censurata prevede che la modificazione delle aliquote abbia efficacia solo dopo il 1° gennaio 2010, data fissata dalla legge statale per la regionalizzazione dell'IRAP; *b*.3.) comunque, anche prima del 2009 e del 2010, gli artt. 16, commi 1 e 3, e 45, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997, avrebbero consentito alla Provincia di modificare l'aliquota speciale dell'IRAP; *c*) la competenza statutaria a provvedere sul tributo è individuabile nell'art. 73, comma 1-*bis*, dello statuto speciale, entrato in vigore il 1° gennaio 2010; *d*) la sentenza della Corte costituzionale n. 216 del 2009, richiamata dalla difesa dello Stato, non è pertinente, perché con essa è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una legge regionale che incideva sulla base imponibile dell'IRAP, cioè su un elemento che – a differenza delle aliquote – l'art. 1, comma 43, della legge n. 244 del 2007 espressamente sottrae alle modifiche regionali.

La stessa Provincia, con riguardo alla censurata normativa provinciale in tema di attuazione dell'art. 8-*sexies* del decreto-legge n. 208 del 2008 (comma 1 dell'art. 56 della legge provinciale n. 2 del 2009), osserva che: *a*) la sentenza della Corte costituzionale n. 412 del 1994, che riconosce alla Provincia la competenza in ordine al servizio idrico integrato, pur riguardando il sistema costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, si attaglia anche al caso di specie, perché detta riforma non ha prodotto l'effetto di ridurre la preesistente sfera di autonomia della Provincia (come si desume dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); *b*) dopo la modifica introdotta dall'art. 22 della legge provinciale n. 19 del 2009, è evidente che la disposizione censurata si riferisce esclusivamente alla restituzione agli utenti delle somme indebitamente riscosse dal servizio pubblico (comma 2 dell'art. 8-*sexies*); *c*) tale restituzione non attiene alla determinazione della tariffa (cioè ad una materia riservata alla legislazione statale), ma ad aspetti gestionali rientranti nella materia «servizi pubblici locali», di competenza legislativa esclusiva della Provincia autonoma.

6. – Con ricorso notificato il 1° marzo 2010, depositato l'8 marzo successivo ed iscritto al n. 37 del registro ricorsi del 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni principali di legittimità costituzionale: *a*) dell'art. 20, comma 1, lettera *a*), della legge della predetta Provincia autonoma 28 dicembre 2009, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010-2012 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale 2010) [*rectius*: del comma 2 dell'art. 3 della legge della suddetta Provincia autonoma n. 2 del 2009, quale modificato dal comma 1, lettera *a*), dell'art. 20 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 19 del 2009]; *b*) dell'art. 45, comma 5, della medesima legge provinciale n. 19 del 2009. La difesa dello Stato deduce che tali disposizioni violano, rispettivamente: *a*) gli artt. 8 e 9 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il



Trentino-Alto Adige), nonché l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione; *b*) gli artt. 8 e 9 del suddetto statuto, nonché l'art. 117, secondo comma, «lettera *i*)» [*recte*: «lettera *l*)»], Cost.

6.1. – Il censurato comma 1, lettera *a*), dell'art. 20 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 19 del 2009 ha modificato il comma 2 – oggetto del ricorso n. 35 del 2009 – dell'art. 3 della legge della stessa Provincia autonoma n. 2 del 2009. Quest'ultimo comma, per effetto di detta modifica, stabilisce che l'aliquota dell'IRAP, «determinata secondo quanto disposto dall'articolo 6, comma 2, della legge provinciale 31 dicembre 2001, n. 11» (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2002 e pluriennale 2002-2004 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria), «è prorogata fino al periodo d'imposta in corso al 1° gennaio dell'anno successivo a quello fissato dall'art. 1, comma 43, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e delle relative proroghe previste con legge statale», cioè fino al periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2011. Nel precedente testo del comma 2 dell'art. 3, invece, la proroga era disposta «per il» (e non «fino al») periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2011.

Pertanto, in base al combinato disposto dell'articolo 6, comma 2, della legge provinciale n. 11 del 2001, e del comma 2 dell'art. 3 della citata legge provinciale n. 2 del 2009, quale modificato dal censurato comma 1, lettera *a*), dell'art. 20 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 19 del 2009, l'indicata aliquota dell'IRAP – applicabile ai soggetti che operano nel settore agricolo ed alle cooperative della piccola pesca e loro consorzi, di cui all'articolo 10 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601 (Disciplina delle agevolazioni tributarie) – risulta, secondo quanto dedotto dalla difesa dello Stato, ridotta dall'«1,9 per cento» allo «0,9 per cento» e prorogata «fino al» (e non più, come disponeva il vecchio testo dell'art. 3 della legge provinciale n. 2 del 2009, «per il») periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2011.

Il ricorrente richiama al riguardo (trascrivendole integralmente) tutte le argomentazioni da lui stesso svolte nel ricorso n. 35 del 2009 a sostegno dell'illegittimità costituzionale del testo originario del comma 2 dell'art. 3 della legge provinciale n. 2 del 2009 ed afferma che esse valgono anche in relazione al testo vigente del medesimo comma, nel quale ravvisa – come si esprime – una mera «proroga dell'aliquota agevolata a tutto il 2011». Ribadisce, pertanto, che la denunciata disposizione invade la sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di sistema tributario dello Stato, perché, in violazione degli evocati parametri costituzionali, si pone in contrasto con quanto stabilito dagli artt. 16, commi 1 e 3, e 45, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997, i quali attribuiscono alle Regioni (ed alle Province autonome) il potere di variare, fino ad un punto percentuale, solo l'aliquota base dell'IRAP, pari al 3,9 per cento (commi 1 e 3 dell'art. 16), e non quella speciale dell'«1,9 per cento», applicabile ai soggetti che operano nel settore agricolo ed alle cooperative della piccola pesca e loro consorzi e stabilita dal comma 1 dell'art. 45 (articolo, questo, rubricato come «Disposizioni transitorie»). La difesa dello Stato ricorda, al riguardo, che la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che l'IRAP, in quanto istituita e disciplinata dalla legge statale, non costituisce tributo proprio della Regione, ai sensi del secondo comma dell'art. 119 Cost. (sentenze n. 296 del 2003 e n. 216 del 2009), e conclude, pertanto, nel senso che il denunciato comma 2 dell'art. 3 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 2 del 2009 «eccede la competenza statutaria provinciale di cui agli articoli 8 e 9 dello Statuto di autonomia e si pone in contrasto con l'art. 16 d.lgs. n. 446/97 e conseguentemente viola l'art. 117, comma 2, lett. *e*), della Costituzione in materia di sistema tributario».

6.2. – Il censurato art. 45, comma 5, della medesima legge provinciale n. 19 del 2009, stabilisce che «Per i lavori pubblici i cui bandi e inviti sono stati pubblicati o, rispettivamente, inviati prima della data di entrata in vigore della legge provinciale 29 dicembre 2005, n. 20, trovano applicazione le disposizioni statali in materia di adeguamento dei prezzi». Secondo il ricorrente, la denunciata disposizione si pone in contrasto con il combinato disposto degli artt. 4, comma 3, e 133 del d.lgs. 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici), il quale vieta alle Regioni, «nel rispetto dell'art. 117, comma secondo, della Costituzione», di modificare la disciplina contenuta nel suddetto Codice dei contratti pubblici in relazione, tra l'altro, «alla stipulazione e all'esecuzione dei contratti» (art. 4) e, quindi, anche alla disciplina dell'adeguamento dei prezzi (contenuta nell'art. 133 dello stesso Codice). Poiché, prosegue la difesa dello Stato, l'istituto della revisione dei prezzi, secondo la giurisprudenza costituzionale, non tollera una disciplina differenziata nel territorio, la sua regolamentazione resta riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista in materia di ordinamento civile; competenza che si impone anche alla potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome (sentenze n. 411 del 2008; n. 446 del 2007; n. 308 del 1993).

Il ricorrente, pertanto, conclude nel senso che la denunciata disposizione eccede la competenza legislativa provinciale di cui agli artt. 8 e 9 dello Statuto di autonomia e, violando «una norma fondamentale di riforma economico-sociale posta dalla disciplina statale di settore», invade la competenza esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» (art. 117, comma 2, lettera *l*), Cost.).

7. – Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento, chiedendo che entrambe le questioni siano dichiarate inammissibili od infondate.



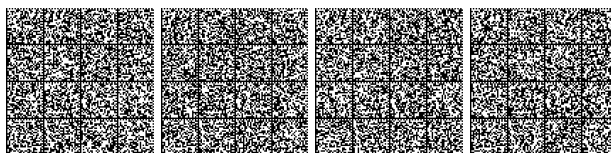
7.1. – Con riguardo alle questioni concernenti il comma 1, lettera *a*), dell'art. 20 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 19 del 2009, la resistente ne eccepisce l'inammissibilità per tre motivi: in primo luogo, perché il ricorrente non motiva sulla idoneità lesiva della disposizione impugnata, limitandosi a presupporre che questa, al pari della disposizione originaria, proroghi al 2011 l'aliquota agevolata dell'IRAP (in tema di inammissibilità per inadeguata motivazione del ricorso proposto in via principale, menziona la sentenza della Corte costituzionale n. 165 del 2007); in secondo luogo, perché tale idoneità lesiva, in effetti, non sussiste, trattandosi di disposizione che introduce una modificazione meramente formale, che lascia immutato il significato della precedente formulazione del comma 2 dell'art. 3 della citata legge provinciale n. 2 del 2009 (in tema di inammissibilità per carenza di idoneità lesiva, menziona le sentenze della Corte costituzionale n. 235 del 2009, punti 7 e 11; n. 169, punto 10, n. 141 e n. 88 del 2007; n. 334 del 2006); in terzo luogo, perché il ricorrente, come nel ricorso n. 35 del 2009, chiede la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata anche in relazione al periodo d'imposta in cui l'IRAP (in forza dell'art. 43, comma 1, della legge n. 244 del 2007) è divenuta «tributo proprio» della Regione e, quindi, per un periodo non preso in considerazione dalla delibera del Consiglio dei ministri posta a base del ricorso. Nel merito, la Provincia autonoma si riporta alle considerazioni ed alle conclusioni già espresse nel giudizio di cui al ricorso n. 35 del 2009.

7.2. – Con riguardo alle questioni concernenti il comma 5 dell'art. 45 della medesima legge provinciale n. 19 del 2009, la resistente ne eccepisce preliminarmente l'inammissibilità per tre motivi: in primo luogo, per contraddittorietà della prospettazione della *causa petendi*, perché il ricorrente prospetta contemporaneamente e senza vicolo di subordinazione due censure tra loro incompatibili e cioè, da un lato, la violazione dell'art. 133 del d.lgs. n. 163 del 2006, quale norma fondamentale di riforma economico-sociale (censura che presuppone la violazione dei limiti di una competenza propria della Provincia, come – ad esempio – quella prevista dall'art. 8, numero 17, dello statuto d'autonomia in materia di lavori pubblici di interesse provinciale, che, secondo quanto precisato nella sentenza n. 45 del 2010 della Corte costituzionale, va riconosciuta nel quadro dei soli limiti statutari, senza applicazione del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione), e, dall'altro, l'invasione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile (censura che presuppone, invece, l'esclusione di una competenza propria della Provincia); in secondo luogo, perché il ricorrente deduce il contrasto della normativa provinciale impugnata con quella statale evocata come parametro interposto, ma non indica in che cosa consista tale contrasto; in terzo luogo, perché il medesimo ricorrente, nel dedurre la violazione – da parte del legislatore provinciale – della norma statale di riforma economico-sociale, non precisa la materia di competenza provinciale limitata da detta norma statale, ma menziona solo genericamente gli artt. 8 e 9 dello statuto speciale. Nel merito, la Provincia autonoma deduce l'infondatezza della censura, perché la disposizione impugnata non detta alcuna disciplina autonoma della revisione dei prezzi, ma si limita a dichiarare applicabili le disposizioni statali in materia e, pertanto, non si pone in alcun modo in contrasto con l'art. 133 del d.lgs. n. 163 del 2006. La resistente aggiunge che, in proposito, non è conferente il richiamo della sentenza della Corte costituzionale n. 477 del 2006, la quale riguarda la diversa ipotesi di una disciplina provinciale della revisione dei prezzi effettivamente difforme rispetto a quella prevista dalla legge statale. La Provincia autonoma, infine, pur rilevando che nel ricorso non viene censurata la «riproduzione» nella legge provinciale del contenuto di leggi statali e che, pertanto, tale profilo non potrebbe essere esaminato dalla Corte, osserva comunque, «per tuziorismo», che la disposizione impugnata non realizza, in realtà, alcuna novazione della fonte normativa, perché si limita a dichiarare applicabili le norme statali in quanto tali e non in quanto leggi provinciali dello stesso contenuto di quelle statali.

8. – La discussione del ricorso n. 35 del 2009, fissata per l'udienza del 13 aprile 2010, veniva rinviata a nuovo ruolo. Successivamente veniva fissata la discussione in pubblica udienza sia del ricorso n. 35 del 2009 sia di quello n. 37 del 2010.

Considerato in diritto

1. – Con i ricorsi n. 35 del 2009 e n. 37 del 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso diverse questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni di legge della Provincia autonoma di Trento riguardanti, in ambito provinciale: 1) la variazione dell'aliquota speciale dell'IRAP applicabile ai soggetti operanti nel settore dell'agricoltura ed alle cooperative della piccola pesca e loro consorzi (ricorsi n. 35 del 2009 e n. 37 del 2010); 2) la determinazione, da parte della Giunta provinciale, delle quote di tariffa del servizio idrico integrato riferite al servizio di depurazione e dei criteri per il loro eventuale rimborso (ricorso n. 35 del 2009); 3) la disciplina della revisione dei prezzi nei contratti di appalto pubblici (ricorso n. 37 del 2010).



La sostanziale identità delle censure prospettate nei due ricorsi nei confronti delle analoghe disposizioni di legge provinciale relative alla variazione della suddetta aliquota speciale dell'IRAP rende opportuno riunire i giudizi, perché questi possano essere congiuntamente trattati e decisi.

2. – La prima questione promossa dallo Stato con i due ricorsi ha ad oggetto l'art. 3, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 28 marzo 2009, n. 2 (Disposizioni per l'asestamento del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Provincia Autonoma di Trento – legge finanziaria di asestamento 2009), sia nella versione originaria (ricorso n. 35 del 2009) che in quella vigente, cioè quale modificata dall'art. 20, comma 1, lettera a), della legge della predetta Provincia 28 dicembre 2009, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010-2012 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale 2010» (ricorso n. 37 del 2010).

Il comma censurato stabilisce che «L'aliquota IRAP determinata secondo quanto disposto dall'articolo 6, comma 2, della legge provinciale 31 dicembre 2001, n. 11» (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2002 e pluriennale 2002-2004 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria), è prorogata «per il» (versione originaria) ovvero «fino al» (versione vigente) periodo d'imposta «in corso al 1° gennaio dell'anno successivo a quello fissato dall'art. 1, comma 43, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e dalle relative proroghe previste con legge statale». La portata precettiva del comma censurato, in ordine all'aliquota applicabile ed al periodo d'imposta al quale si riferisce, è precisata, dunque, attraverso i richiami alla legge provinciale n. 11 del 2001 ed alla legge statale n. 244 del 2007.

In particolare, l'aliquota dell'IRAP è individuata attraverso la menzione del comma 2 dell'art. 6 della legge provinciale n. 11 del 2001, il quale ha riguardo all'aliquota dell'IRAP indicata nell'art. 45, comma 1, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), applicabile ai soggetti operanti nel settore agricolo ed alle cooperative della piccola pesca e loro consorzi, di cui all'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601. Più specificamente, il richiamato comma 2 dell'art. 6 della legge provinciale n. 11 del 2001 stabilisce che «Per il periodo di imposta in corso alla data del 1° gennaio 2002 l'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) di cui all'articolo 45, comma 1, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 [...], come da ultimo modificato dall'articolo 6 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, è ridotta di un punto percentuale rispetto alla misura prevista per il medesimo periodo di imposta dalla vigente normativa statale».

Quanto, poi, al periodo d'imposta cui è applicabile la disposizione censurata, questa lo individua nell'anno successivo a quello in corso alla scadenza del termine fissato per l'istituzione dell'IRAP con legge regionale, quale «tributo proprio della regione», dall'art. 1, comma 43, della legge n. 244 del 2007. In forza del richiamo di tale termine (originariamente fissato nel 1° gennaio 2009 e poi differito al 1° gennaio 2010 dal comma 7 dell'art. 42 del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti», convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 1), la suddetta denunciata disposizione si applica al periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2011.

Lo Stato – muovendo dal presupposto interpretativo che il comma 2 dell'art. 6 della legge provinciale n. 11 del 2001 rende applicabile, nella Provincia autonoma, l'aliquota speciale fissata dal vigente testo dell'art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997 ridotta di un punto percentuale – assume che i soggetti operanti nel settore agricolo nonché le cooperative della piccola pesca e loro consorzi sono assoggettati nella Provincia, per il periodo d'imposta in corso alla data del 1° gennaio 2011, all'aliquota “speciale” dell'IRAP «dell'1,9 per cento ridotta allo 0,9 per cento», invece di quella dell'1,9 per cento prevista per i medesimi soggetti dal vigente testo del comma 1 dell'art. 45 del d.lgs. n. 446 del 1997, a partire dal periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2008. Secondo la difesa dello Stato, l'illegittimità di tale normativa provinciale deriverebbe dal fatto che il comma 3 dell'art. 16 dello stesso d.lgs. n. 446 del 1997 consente alle Regioni (ed alle Province autonome) di variare fino ad un massimo di un punto percentuale solo l'aliquota “base” dell'IRAP (prevista dal vigente comma 1 di detto art. 16 nella misura del 3,90 per cento), eventualmente differenziandola per settori di attività e per categorie di soggetti passivi, e non le aliquote “speciali” (come quella di cui al comma 1 dell'art. 45 del d.lgs. n. 446 del 1997). Il rilevato contrasto tra la normativa statale (artt. 16, commi 1 e 3, e 45, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997, nonché comma 43 dell'art. 1 della legge n. 244 del 2007) e la denunciata normativa provinciale si risolve, ad avviso del ricorrente, nella lesione degli artt. 8 e 9 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»), dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione (per entrambi i ricorsi) nonché dell'art. 119 Cost. (per il solo ricorso n. 35 del 2009). In particolare, il ricorrente deduce che la censurata normativa provinciale: a) eccede le competenze legislative provinciali previste dallo statuto d'autonomia (che non attribuiscono alla Provincia competenze in materia di IRAP); b) introduce nella disciplina di un tributo erariale quale



l'IRAP – disciplina riconducibile alla materia «sistema tributario dello Stato», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato – una modifica che non è permessa dalla evocata normativa statale interposta, la quale consente alle Regioni (e alle province autonome) la variazione dell'aliquota "base" e non delle aliquote "speciali" di detto tributo.

2.1. – La Provincia autonoma solleva due eccezioni di inammissibilità della questione: la prima eccezione attiene alla questione riferita alla sola versione vigente della disposizione denunciata (impugnata con il ricorso n. 37 del 2010); la seconda eccezione attiene alla questione riferita ad entrambe le versioni della medesima disposizione (impugnata con entrambi i ricorsi).

2.1.1. – La resistente eccepisce, innanzi tutto, la carenza di motivazione circa l'interesse dello Stato ad impugnare la versione vigente del comma 2 dell'art. 3 della legge provinciale n. 2 del 2009, perché il ricorrente avrebbe dovuto esplicitare le ragioni dell'impugnazione del nuovo testo del suddetto comma, posto che tale testo – sempre secondo la resistente Provincia – sarebbe meramente riproduttivo di quello originario, già impugnato con il ricorso n. 35 del 2009, salva la irrilevante sostituzione – dovuta a ragioni meramente formali e stilistiche – dell'espressione «per il» periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2011 con quella «fino al» medesimo periodo d'imposta.

L'eccezione non è fondata sotto due profili.

Va rilevato che la versione vigente della disposizione non è meramente riproduttiva della versione originaria, perché non solo ha una differente formulazione linguistica, ma ha anche una portata precettiva diversa ed è, pertanto, innovativa. Al riguardo va sottolineato che il testo originario di essa, limitando l'applicazione della suddetta ridotta aliquota speciale al periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2011 («per il»), esclude l'applicazione della medesima aliquota speciale per il periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2010. Ciò emerge chiaramente dall'esame delle leggi provinciali succedutesi nel tempo in materia: *a)* la legge provinciale n. 20 del 2005 (art. 27, comma 2) stabilisce che la suddetta aliquota speciale dell'IRAP fissata con la legge provinciale n. 11 del 2001 si applica «per» i periodi d'imposta in corso alla data del 1° gennaio 2006, del 1° gennaio 2007 e del 1° gennaio 2008; *b)* la legge provinciale n. 16 del 2008 (art. 18, comma 3) stabilisce che il comma 2 dell'art. 6 della citata legge provinciale n. 11 del 2001 (riguardante la suddetta aliquota speciale dell'IRAP in ambito provinciale) si applica anche «per» il periodo d'imposta in corso alla data del 1° gennaio 2009; *c)* la legge provinciale censurata (n. 2 del 2009, art. 3, comma 2) stabilisce, nella versione originaria, che l'indicata aliquota speciale dell'IRAP provinciale è prorogata «per il» periodo d'imposta in corso al 1° gennaio dell'anno successivo a quello fissato dall'art. 1, comma 43, della legge n. 244 del 2007 e successive proroghe (cioè «per il» periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2011); *d)* in forza della versione originaria della censurata legge provinciale n. 2 del 2009, pertanto, l'aliquota speciale IRAP provinciale è «prorogata», *omisso medio*, «per» il periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2011, senza che sia stata fissata una aliquota speciale provinciale per il periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2010. Poiché l'impiego del participio «prorogata», nella disposizione originaria, non costituisce, da solo, un dato linguistico sufficiente per interpretare il testo normativo nel senso che l'aliquota speciale ridotta sarebbe applicabile anche «per» il periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2010, deve concludersi che la lacuna relativa a tale anno risulta colmata solo a seguito del parimenti censurato art. 20, comma 1, lettera *a)*, della legge provinciale n. 19 del 2009, il quale – nel modificare il comma 2 dell'art. 3 della legge provinciale n. 2 del 2009, nel senso che l'applicazione dell'aliquota speciale dell'IRAP provinciale è prorogata «fino al» periodo in corso al 1° gennaio 2011 – ha stabilito, per la prima volta, che la suddetta aliquota si applica anche al periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2010. L'evidente innovatività, sul punto, di tale modifica esclude che le disposizioni censurate abbiano identica portata precettiva e, quindi, esclude anche l'eccepita inidoneità lesiva della vigente versione del comma 2 dell'art. 3 della legge provinciale n. 2 del 2009.

In base a quanto precede deve poi osservarsi che – contrariamente a quanto affermato nei ricorsi e ribadito espressamente dalla difesa dello Stato nel corso della pubblica discussione – il *thema decidendum* della questione in esame riguarda non anche i periodi di imposta in corso al 1° gennaio 2008 e al 1° gennaio 2009, ma solo quelli in corso al 1° gennaio 2010 ed al 1° gennaio 2011, cioè gli unici periodi d'imposta che, complessivamente, costituiscono oggetto del censurato comma 2 dell'art. 3 della legge provinciale n. 2 del 2009, nelle sue due versioni.

2.1.2. – La resistente eccepisce, poi, che i ricorsi n. 35 del 2009 e n. 37 del 2010 – nei quali si deduce l'illegittimità della modificazione dell'aliquota speciale dell'IRAP anche per il periodo successivo alla trasformazione dell'imposta in tributo proprio della Provincia autonoma (cosiddetta "regionalizzazione" dell'IRAP), fissata dalla legge statale, da ultimo, nel 1° gennaio 2010 – sono inammissibili, perché si pongono in contrasto con quanto deliberato dal Consiglio dei ministri, il quale, nell'approvare la determinazione di impugnare le suddette censurate disposizioni, richiama la relazione del Ministro per i rapporti con le regioni, secondo cui la variazione dell'aliquota speciale IRAP (aliquota fissata dalla legge statale nella misura dell'1,90%) «deve ritenersi preclusa al legislatore provinciale e regionale, in quanto l'IRAP, seppur tributo quasi interamente devoluto alla competenza regionale, è istituito con legge dello Stato ed ogni



intervento non assentito dalla legge è precluso alle Province o alle Regioni [...], finché non diventerà tributo proprio, ai sensi dell'art. 1, comma 43 della L. n. 244/2007».

Anche tale eccezione non è fondata.

L'indicata deliberazione del Consiglio dei ministri, infatti, non vieta l'impugnazione delle suddette disposizioni provinciali per i periodi d'imposta per i quali l'IRAP deve già essere qualificata come «tributo proprio» della Regione o della Provincia autonoma (cioè per il periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2010 e per il periodo d'imposta successivo). È vero che nella deliberazione si legge che «Il Consiglio approva [...] la determinazione di impugnare [...] la legge della provincia autonoma di Trento del 28 marzo 2009, n. 2» sulla base «di quanto specificato nell'allegata relazione del Ministro per i rapporti con le regioni» e, quindi, anche sulla base del sopra riportato passo della relazione citato dalla resistente. Tuttavia la richiamata relazione contiene anche la proposta di impugnare la disposizione di legge provinciale, che, «nel ridurre di un punto percentuale l'aliquota [...] e nel mantenere tale riduzione fino al primo gennaio dell'anno successivo a quello fissato dall'art. 1, comma 43 della legge n. 244/07, eccede dalla competenza statutaria provinciale di cui agli artt. 8 e 9 dello statuto di autonomia, si pone in contrasto con l'art. 16, d.lgs. n. 446/97, e, conseguentemente, viola l'articolo 117, comma 2, lett. e) della Costituzione in materia di sistema tributario». È dunque incontrovertibile che la delibera del Consiglio dei ministri, contrariamente a quanto sostenuto dalla resistente, ha approvato la determinazione di impugnare le citate disposizioni di legge provinciale anche per i periodi d'imposta in corso al 1° gennaio 2010 ed al 1° gennaio 2011, successivi alla «regionalizzazione» dell'IRAP (che fa data, appunto, dal 1° gennaio 2010).

2.2. – Nel merito, la questione non è fondata.

2.2.1. – Al riguardo, va premesso che la resistente Provincia non contesta l'assunto del ricorrente di aver ridotto allo 0,90% l'aliquota speciale dell'IRAP, fissata dalla vigente legge statale nell'1,90%, ma deduce che l'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 446 del 1997 consente alle Regioni (e alle Province autonome) di modificare l'aliquota base e le aliquote speciali dell'IRAP (comma 1 e comma 2 dell'art. 45 del d.lgs. n. 446 del 1997), come sarebbe dimostrato dal fatto che lo Stato non ha impugnato numerose leggi regionali e provinciali che hanno modificato alcune aliquote speciali dell'IRAP (nei settori agricolo, bancario, degli enti finanziari, delle assicurazioni).

Tale assunto della ricorrente non è condivisibile, perché il chiaro tenore letterale dell'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 446 del 1997 rende evidente che alle Regioni è consentito variare (nel limite di un punto percentuale) solo «l'aliquota di cui al comma 1» dello stesso art. 16, cioè solo l'aliquota base e non quelle speciali, tra le quali è compresa quella di cui al comma 1 dell'art. 45 dello stesso d.lgs. n. 446 del 1997, richiamata dalla disciplina censurata. È irrilevante, poi, che lo Stato non abbia impugnato alcune leggi regionali o provinciali modificative di aliquote speciali dell'IRAP, perché tale mancata impugnazione (qualunque ne sia stato il motivo) non solo costituisce una possibilità insita nello stesso sistema costituzionale del ricorso in via principale proposto dallo Stato nei confronti delle leggi regionali e provinciali, ma non ha efficacia sanante dell'eventuale illegittimità costituzionale delle leggi non impugunate, che in ogni tempo possono essere denunciate di illegittimità costituzionale in via incidentale.

2.2.2. – Sempre preliminarmente, deve essere altresì precisato che non è fondata neppure l'ulteriore deduzione della resistente, secondo cui la censurata riduzione dell'aliquota speciale è consentita sia dalla intervenuta «regionalizzazione» dell'IRAP a far data dal 1° gennaio 2010 (art. 1, comma 43, della legge n. 244 del 2007 e successive modificazioni) sia dal non impugnato art. 18 della legge provinciale 12 settembre 2008, n. 16 (Disposizioni per la formazione dell'assestamento del bilancio annuale 2008 e pluriennale 2008-2010 e per la formazione del bilancio annuale e pluriennale 2009-2011 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale 2009), che, a decorrere dal periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2009 (e, quindi, prima ancora della suddetta «regionalizzazione»), ha istituito, in ambito provinciale, l'IPAP (Imposta Provinciale sulle Attività Produttive).

Al riguardo, va innanzitutto osservato che, anche dopo la sua «regionalizzazione», l'IRAP non è divenuto «tributo proprio» regionale – nell'accezione di tributo la cui disciplina è liberamente modificabile da parte delle Regioni (o Province autonome) –, ma resta un tributo disciplinato dalla legge statale in alcuni suoi elementi strutturali e, quindi, in questo senso, «erariale». Infatti, come già precisato da questa Corte, le disposizioni contenute nel citato comma 43 dell'art. 1 della legge n. 244 del 2007 «non modificano sostanzialmente la disciplina dell'IRAP, che rimane statale», in quanto lo Stato «continua a regolare compiutamente la materia e a circoscrivere con precisione gli ambiti di intervento del legislatore regionale» (sentenza n. 216 del 2009), stabilendo che: a) l'IRAP assume la natura di «tributo proprio» della Regione e, a decorrere dal 1° gennaio 2009 (termine poi prorogato al 1° gennaio 2010 dal comma 7 dell'art. 42 del decreto-legge n. 207 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 14 del 2009), è istituita con legge regionale; b) le Regioni non possono modificare le basi imponibili e possono modificare l'aliquota (solo) «nei limiti stabiliti dalle leggi statali»; c) la Provincia autonoma di Trento provvede all'attuazione del comma in conformità all'art. 3, commi 158 e 159, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).



Quanto, poi, all'IPAP, tributo sostitutivo dell'IRAP, va rilevato che, secondo l'art. 18 della legge provinciale n. 16 del 2008 (non impugnato dallo Stato), a decorrere dall'esercizio finanziario in corso al 1° gennaio 2009, è istituita l'IPAP, quale «tributo proprio» della provincia autonoma di Trento, «ai sensi del comma 43 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244» (comma 1) e che, fino all'individuazione delle regole fondamentali per assicurare il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, l'IPAP rimane assoggettata alla disciplina statale dell'IRAP (comma 2). Ne deriva che: *a)* il richiamo al comma 43 dell'art. 1 della legge n. 244 del 2007 rende applicabili all'IPAP gli indicati limiti previsti da detta legge statale per le leggi provinciali e regionali in tema di IRAP; *b)* l'IPAP è un tributo istituito dalla Provincia, ma non da essa disciplinato, perché la legge provinciale rinvia alla disciplina statale dell'IRAP e, quindi, non può essere annoverato tra i «tributi propri» in senso stretto, cioè istituiti e disciplinati dalle Regioni e dalle Province; *c)* in ogni caso, nella specie, la legge sull'IPAP non riserva in concreto alla Provincia alcuna facoltà di derogare alla disciplina statale dell'IRAP.

2.2.3. – Deve invece ritenersi che la riduzione dell'aliquota speciale dell'IRAP stabilita dalle disposizioni denunciate sia consentita dalla modifica dell'art. 73 dello statuto d'autonomia, intervenuta a far data dal 1° gennaio 2010. Infatti, il comma 107 dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), ha introdotto nell'art. 73 del suddetto statuto il comma 1-*bis*, secondo cui «Le province, relativamente ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità, possono in ogni caso modificare aliquote e prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni purché nei limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale». In particolare, detto comma 1-*bis* va interpretato nel senso che, nell'ipotesi in cui il gettito di un tributo erariale sia interamente devoluto alla Provincia, questa – ove la legge statale le consenta una qualche manovra sulle aliquote, sulle agevolazioni o sulle esenzioni («ne prevede la possibilità») – può liberamente («in ogni caso») modificare aliquote e prevedere agevolazioni, con il solo limite del rispetto delle «aliquote superiori» fissate dalla legge statale. In altri termini, la Provincia può operare qualsiasi manovra che possa comportare una riduzione del gettito del tributo, diminuendo l'aliquota, anche al di sotto dei limiti minimi eventualmente stabiliti dalla legge statale. Ciò è possibile «in ogni caso» e, quindi, anche nel caso di un tributo per il quale la legge statale consenta la modifica solo dell'aliquota base e non delle aliquote speciali, le quali, perciò, potranno essere sempre diminuite dalla Provincia.

Confermano tale interpretazione i rilievi che il nuovo parametro statutario: *a)* prevede, quale condizione per l'esercizio della facoltà di diminuire le aliquote, la «possibilità», in base alla normativa statale, di variare le aliquote stesse in riferimento al «tributo» nel suo complesso, restando, perciò, irrilevante che alcune aliquote speciali siano considerate come fisse dalla legge statale; *b)* riguarda quei tributi erariali il cui gettito è devoluto alle Province autonome, alle quali è lasciata la responsabilità della scelta di una minore entrata tributaria attraverso la riduzione delle aliquote; *c)* non riguarda quei tributi erariali il cui gettito è devoluto alle Province autonome, per i quali, invece, lo Stato ha ritenuto necessario stabilire solo un'aliquota fissa, al fine di escludere la possibilità che le Province stesse realizzino manovre fiscali comportanti il rischio di uno squilibrio finanziario complessivo.

L'IRAP oggetto del presente giudizio risponde alle enunciate condizioni richieste dal comma 1-*bis* dell'art. 73 dello statuto d'autonomia come sopra interpretato. Infatti essa: 1) è un tributo erariale il cui gettito è devoluto alle Province autonome; 2) è disciplinata dai commi 1 e 3 dell'art. 16 del d.lgs. n. 446 del 1997, che consentono alla Provincia di variane l'aliquota base; 3) non supera le «aliquote superiori» del tributo previste dalla legge statale, perché le disposizioni censurate consentono solo la sua diminuzione dall'1,90 per cento allo 0,90 per cento; 4) è riferita agli anni d'imposta in corso al 1° gennaio del 2010 e del 2011.

Ne deriva che la modifica dell'aliquota speciale fissa di cui al vigente testo dell'art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997, prevista dalle disposizioni censurate, è conforme al suddetto nuovo parametro statutario, con conseguente non fondatezza della questione.

3. – La seconda questione sottoposta a questa Corte è stata promossa dallo Stato con il ricorso n. 35 del 2009 e riguarda l'art. 56, comma 1, della suddetta legge provinciale n. 2 del 2009, secondo cui «La Giunta provinciale determina con propria deliberazione i criteri e le modalità per dare attuazione alle finalità dell'articolo 8-*sexies* del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208 (Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 13, disciplinando anche le modalità di rimborso ai comuni delle somme corrisposte agli utenti. Allo stesso modo la Provincia può procedere per i casi analoghi».

Ad avviso del ricorrente, tenuto conto delle suddette «finalità», l'impugnata disposizione attribuisce alla Giunta provinciale il compito di determinare sia la quota di tariffa del servizio idrico integrato relativa agli oneri connessi agli impianti di depurazione, sia i criteri per il rimborso della quota tariffaria corrispondente al servizio di depurazione, ove questo non sia stato istituito (rimborso conseguente all'applicazione della sentenza di questa Corte n. 335 del 2008). Lo Stato deduce che la disposizione impugnata viola due diversi gruppi di parametri. Il primo gruppo è costituito dagli artt. 8, numero 5), numero 17), numero 19), e 9 dello statuto della Regione Trentino - Alto Adige e la violazione di tali



norme deriva, ad avviso del ricorrente, dal superamento, ad opera del comma censurato, della competenza statutaria provinciale. Il secondo gruppo di parametri indicato dal ricorrente è costituito dall'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., con riferimento alle norme interposte statali contenute nell'art. 154, comma 4, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e nell'art. 8-sexies, commi 2, 3 e 4, del decreto-legge n. 208 del 2008. A parere del ricorrente, il comma censurato viola detti parametri, perché: 1) interviene nella disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, riconducibile sia alla materia «tutela della concorrenza» sia alla materia «tutela dell'ambiente», entrambe di competenza legislativa esclusiva dello Stato; 2) dispone in modo difforme dalle suddette norme interposte statali, attribuendo alla Giunta provinciale competenze che tali norme riservano, invece, all'Autorità d'ambito ed al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

3.1. – La resistente, nella sua memoria di costituzione, eccepisce che, in ordine alla questione riguardante la competenza della Giunta provinciale di determinare la quota di tariffa del servizio idrico integrato relativa agli oneri connessi agli impianti di depurazione, è cessata la materia del contendere per *ius superveniens*. La Provincia deduce infatti che, anche ove potesse ritenersi che la disposizione censurata, nel suo testo originario, riguardasse la determinazione della tariffa da parte della Giunta provinciale, la materia del contendere sarebbe comunque cessata, sul punto, perché il sopravvenuto art. 22, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 19 del 2009 ha modificato il censurato art. 56, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 2 del 2009, abrogandolo *in parte qua*, prima ancora che questo fosse stato mai applicato e, quindi, escludendo che la Giunta provinciale possa provvedere in ordine alla determinazione della quota di tariffa del servizio idrico integrato relativa agli oneri connessi agli impianti di depurazione.

L'eccezione di parziale cessazione della materia del contendere va accolta.

Il sopravvenuto art. 22, comma 1, della citata legge della Provincia autonoma di Trento n. 19 del 2009, entrata in vigore il 30 dicembre 2009 ai sensi dell'art. 73 della stessa legge, ha infatti modificato il censurato art. 56, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 2 del 2009, inserendo, dopo la frase «dare attuazione alle finalità dell'articolo 8-sexies», le seguenti parole: «, comma 2, primo periodo,». Per effetto di tale modificazione, la disposizione censurata stabilisce che: «La Giunta provinciale determina con propria deliberazione i criteri e le modalità per dare attuazione alle finalità dell'articolo 8-sexies, comma 2, primo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208 [...], disciplinando anche le modalità di rimborso ai comuni delle somme corrisposte agli utenti. Allo stesso modo la Provincia può procedere per i casi analoghi». La limitazione della competenza della Giunta provinciale ad attuare le sole finalità previste dal primo periodo del comma 2 dell'articolo 8-sexies esclude che detta Giunta possa provvedere in ordine alla determinazione della quota di tariffa del servizio idrico integrato relativa agli oneri connessi agli impianti di depurazione. Poiché non è contestato che la disposizione abrogata non abbia avuto applicazione, ne risulta che la modifica del testo della disposizione censurata è soddisfacente per il ricorrente e che, di conseguenza, è cessata la materia del contendere sul punto.

3.2. – Nel merito, la questione residua – concernente, cioè, la competenza a determinare i criteri per il rimborso della quota tariffaria riferita al servizio di depurazione non istituito – non è fondata.

Tali criteri non attengono a mere modalità organizzative ed amministrative, riservate, in quanto tali, alla competenza della Provincia, ma – proprio perché costituiscono «criteri» generali – sono idonei ad incidere sul sistema dei corrispettivi del servizio idrico integrato. In proposito, questa Corte, con la sentenza n. 412 del 1994, ha rilevato, con riferimento alla disciplina costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, che la competenza a regolare detto servizio è riservata dallo statuto di autonomia alla Provincia autonoma di Trento. Poiché la suddetta riforma, in forza del principio ricavabile dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non restringe la sfera di autonomia già spettante alla Provincia autonoma, deve concludersi che la competenza legislativa in ordine al servizio idrico integrato nella Provincia di Trento, riconosciuta alla Provincia dalla precedente normativa statutaria, non è stata sostituita dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente. Di qui la non fondatezza della seconda questione.

4. – La terza questione, promossa dallo Stato con il ricorso n. 37 del 2010, ha ad oggetto l'art. 45, comma 5, della citata legge della Provincia autonoma di Trento n. 19 del 2009. Detto comma stabilisce che «Per i lavori pubblici i cui bandi e inviti sono stati pubblicati o, rispettivamente, inviati prima della data di entrata in vigore della legge provinciale 29 dicembre 2005, n. 20, trovano applicazione le disposizioni statali in materia di adeguamento dei prezzi».

Secondo il ricorrente, la disposizione viola gli artt. 8 e 9 dello statuto della Regione Trentino - Alto Adige, nonché l'art. 117, secondo comma, lettera «i)», Cost. [*recte*: «l)», ordinamento civile]; il tutto in relazione alle norme statali interposte di cui al combinato disposto degli artt. 4, comma 3, e 133 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), il quale vieta alle Regioni, «nel rispetto dell'art. 117, comma secondo, della Costituzione», di modificare la disciplina contenuta nel



suddetto Codice dei contratti pubblici in relazione, tra l'altro «alla stipulazione e all'esecuzione dei contratti» (art. 4) e, quindi, anche alla disciplina dell'adeguamento dei prezzi (contenuta nell'art. 133 dello stesso Codice). In particolare, il ricorrente deduce che gli evocati parametri sono violati perché il censurato comma 5 dell'art. 45: *a)* eccede la competenza legislativa provinciale di cui agli artt. 8 e 9 dello statuto di autonomia; *b)* si pone in contrasto con «una norma fondamentale di riforma economico-sociale posta dalla disciplina statale di settore»; *c)* incide sull'istituto civilistico della revisione dei prezzi in tema contrattuale, istituto la cui disciplina, in quanto non tollera una regolamentazione nel territorio nazionale, rientra alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

La questione non è fondata.

La disposizione censurata, infatti, si limita a rinviare genericamente, per la revisione dei prezzi, alla disciplina statale in materia e, pertanto, la sua stessa formulazione esclude la sussistenza del denunciato contrasto con la normativa statale evocata come parametro interposto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

Dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 56, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 28 marzo 2009, n. 2 (Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Provincia autonoma di Trento - legge finanziaria di assestamento 2009), limitatamente alla parte concernente la determinazione della quota di tariffa del servizio idrico integrato riguardante gli oneri relativi agli impianti di depurazione, questione promossa, in riferimento all'art. 8, numero 5), numero 17) e numero 19), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso, indicato in epigrafe, iscritto al n. 35 del registro ricorsi del 2009;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale: a) dell'art. 3, comma 2, della suddetta legge provinciale n. 2 del 2009, sia nel testo originario sia in quello vigente – quale modificato dall'art. 20, comma 1, lettera a), della legge della predetta Provincia 28 dicembre 2009, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010-2012 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale 2010) –, promosse, in riferimento, rispettivamente, agli artt. 8 e 9 del d.P.R. n. 670 del 1972, 117, secondo comma, lettera e), 119, secondo comma, Cost., nonché ai medesimi parametri, con l'esclusione dell'art. 119, secondo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con i ricorsi, indicati in epigrafe, iscritti al n. 35 del registro ricorsi del 2009 ed al n. 37 del registro ricorsi del 2010; b) dell'art. 56, comma 1, della stessa legge provinciale n. 2 del 2009, per la parte concernente il rimborso della quota di tariffa non dovuta riguardante l'esercizio del servizio di depurazione, nel testo originario ed in quello risultante a séguito dell'art. 22, comma 1, della legge della suddetta Provincia n. 19 del 2009, questione promossa, in riferimento agli artt. 8, numero 5), numero 17) e numero 19), e 9 del d.P.R. n. 670 del 1972, nonché all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso, indicato in epigrafe, iscritto al n. 35 del registro ricorsi del 2009; c) dell'art. 45, comma 5, della stessa legge provinciale n. 19 del 2009, questione promossa, in riferimento agli artt. 8 e 9 del d.P.R. n. 670 del 1972, nonché all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso, indicato in epigrafe, iscritto al n. 37 del registro ricorsi del 2010.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1º dicembre 2010.

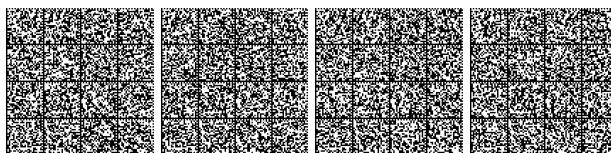
Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: GALLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 15 dicembre 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 358

Ordinanza 1° - 15 dicembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Dibattimento - Contestazioni nell'esame testimoniale - Preclusione della possibilità per il giudice di valutare le dichiarazioni lette per la contestazione, oltreché ai fini del giudizio di credibilità del testimone, anche ai fini della prova della sua intimidazione o corruzione, affinché non deponga o deponga il falso, che permetterebbe l'acquisizione al fascicolo per il dibattimento delle dichiarazioni precedentemente rese - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di rilevanza - Reiezione.

- Cod. proc. pen., art. 500, comma 2.
- Costituzione, art. 111, quinto comma.

Processo penale - Dibattimento - Contestazioni nell'esame testimoniale - Preclusione della possibilità per il giudice di valutare le dichiarazioni lette per la contestazione, oltreché ai fini del giudizio di credibilità del testimone, anche ai fini della prova della sua intimidazione o corruzione, affinché non deponga o deponga il falso, che permetterebbe l'acquisizione al fascicolo per il dibattimento delle dichiarazioni precedentemente rese - Denunciata violazione del principio costituzionale di formazione della prova in assenza di contraddittorio per effetto di provata condotta illecita - Inesatta identificazione della norma oggetto di censura - Inadeguata ponderazione del quadro normativo - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. proc. pen., art. 500, comma 2.
- Costituzione, art. 111, quinto comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

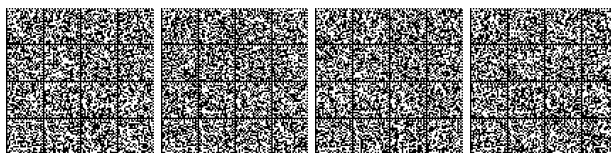
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 500, comma 2, del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale di Biella nel procedimento penale a carico di P.E. con ordinanza del 5 febbraio 2010, iscritta al n. 146 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, 1^a serie speciale, dell'anno 2010.

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

Udito nella camera di consiglio del 17 novembre 2010 il giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con ordinanza del 5 febbraio 2010, il Tribunale di Biella, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento all'art. 111, quinto comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 500, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui consente di valutare le dichiarazioni lette per la contestazione solo ai fini del giudizio sulla credibilità del teste, e non anche ai fini della prova della violenza o della minaccia, ovvero dell'offerta o della promessa di denaro o di altra utilità, che, ai sensi del comma 4 del medesimo articolo, permetterebbe l'acquisizione al fascicolo per il dibattimento delle dichiarazioni precedentemente rese dal testimone, contenute nel fascicolo del pubblico ministero;

che il giudice *a quo* riferisce di essere investito del processo penale nei confronti di una persona imputata del delitto di maltrattamenti in famiglia, commesso in danno della convivente;



che la persona offesa, esaminata in dibattimento in qualità di teste, aveva integralmente ritrattato le accuse mosse all'imputato nel corso delle indagini preliminari – e, segnatamente, nelle plurime occasioni in cui era stata assunta a sommarie informazioni dalla polizia giudiziaria – negando di essere mai stata vittima di maltrattamenti;

che, a specifica domanda, la persona offesa aveva negato, altresì, di essersi indotta a modificare la propria deposizione per timore di ritorsioni da parte dell'imputato o di altri;

che – contestatole dal pubblico ministero di avere invece dichiarato alla polizia giudiziaria di temere «per la propria incolumità», tanto da indursi a non denunciare precedenti episodi di maltrattamento – la testimone aveva asserito che detta dichiarazione era falsa;

che dalla lettura delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini emergeva, peraltro, che in tutti i casi in cui la persona offesa si era rivolta alle forze dell'ordine, ella era stata oggetto di violenza o minaccia da parte del convivente per indurla a ritrattare le accuse: intimidazioni a fronte delle quali, in un caso – stando a dette dichiarazioni – ella aveva rimesso una querela sporta contro di lui;

che, ciò premesso, il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 500, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui consente di valutare le dichiarazioni lette per la contestazione solo ai fini della credibilità del testimone, e non anche a fini della prova dell'avvenuta sottoposizione del testimone medesimo a violenza, minaccia, offerta o promessa di denaro o di altra utilità, affinché non deponga o deponga il falso: prova in presenza della quale, secondo quanto dispone il comma 4 dello stesso articolo, è possibile acquisire al fascicolo per il dibattimento le dichiarazioni precedentemente rese, contenute nel fascicolo del pubblico ministero;

che la questione sarebbe rilevante nel giudizio *a quo*, in quanto la declaratoria di illegittimità costituzionale nei sensi auspicati – rendendo possibile ravvisare la sussistenza di «elementi concreti» rivelatori di un «eterocondizionamento» del teste – permetterebbe di acquisire al fascicolo per il dibattimento, e conseguentemente di utilizzare a fini decisori, le dichiarazioni della persona offesa relative alle violenze o minacce perpetrate ai suoi danni dall'imputato nelle occasioni in cui aveva manifestato l'intento di denunciarlo o di querelarlo;

che quanto, poi, alla non manifesta infondatezza della questione, il rimettente dichiara di non ignorare l'indirizzo della giurisprudenza costituzionale, formatosi dopo la riforma dell'art. 111 Cost., secondo il quale deve ritenersi del tutto coerente con il nuovo assetto costituzionale la previsione di istituti – quale la vigente disciplina delle contestazioni – volti a preservare la fase del dibattimento da «contaminazioni probatorie» fondate su atti unilateralmente raccolti nel corso delle indagini preliminari;

che detto indirizzo non precluderebbe, tuttavia – secondo il rimettente – il recupero del materiale raccolto nella fase delle indagini al fine di dimostrare l'avvenuta coartazione o induzione del teste a non rispondere o a rispondere falsamente;

che opinare diversamente significherebbe creare una sorta di “corto circuito” logico: le dichiarazioni lette per la contestazione sarebbero, difatti, pienamente valutabili per fondare un giudizio di inattendibilità del teste, non già in relazione alla sua negazione dei fatti oggetto dell'imputazione, ma all'affermazione di non essere stato sottoposto a intimidazione o subornazione; al tempo stesso, invece, le medesime dichiarazioni non potrebbero contribuire alla formazione del convincimento del giudice circa l'effettiva sussistenza dell'intimidazione o della subornazione;

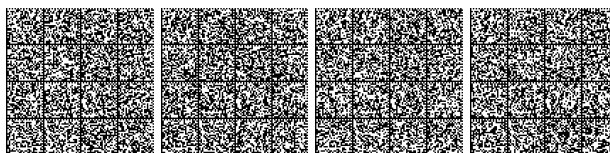
che, d'altro canto – rileva ancora il giudice *a quo* – un teste coartato o indotto a tacere o a mentire non ammette mai in dibattimento tale circostanza, giacché, se così facesse, verrebbero automaticamente meno gli effetti della pressione illecita esercitata nei suoi confronti;

che, di conseguenza, sarebbero spesso solo le sue dichiarazioni predibattimentali a fornire – come nel caso di specie – gli elementi di prova del condizionamento subito: il che rappresenterebbe addirittura la regola quando si proceda per reati originati da un «rapporto duale» tra autore e vittima;

che negare la possibilità di avvalersi delle predette dichiarazioni ai fini considerati equivarrebbe, pertanto, ad «obnubilare» il precetto di cui all'art. 111, quinto comma, Cost., nella parte in cui individua nella «provata condotta illecita» una delle ipotesi di deroga al principio di formazione della prova in contraddittorio: in tal modo, verrebbe infatti preclusa la stessa possibilità di provare l'«illiceità» della «condotta» posta in essere al fine di “manipolare” la deposizione;

che la questione sollevata non si tradurrebbe, dunque, in una mera riproposizione del principio di «non dispersione dei mezzi di prova» – enucleato dalla giurisprudenza costituzionale anteriormente alla riforma dell'art. 111 Cost. – ma implicherebbe piuttosto una «rinnovata funzionalizzazione» del principio stesso all'esigenza di dare concreta attuazione al parametro costituzionale evocato;

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



per difetto di rilevanza, nella parte in cui censura la mancata previsione della possibilità di valutare le dichiarazioni predibattimentali del teste come prova dell'offerta o della promessa di denaro o di altra utilità (trattandosi di ipotesi che non viene in considerazione nel giudizio *a quo*), e per il resto manifestamente infondata.

Considerato che il Tribunale di Biella dubita della compatibilità dell'art. 500, comma 2, del codice di procedura penale con l'art. 111, quinto comma, della Costituzione, nella parte in cui consente al giudice di valutare le dichiarazioni lette per la contestazione solo ai fini del giudizio sulla credibilità del testimone, e non anche ai fini della prova della sua intimidazione o corruzione, affinché non deponga o deponga il falso: prova che, ai sensi del comma 4 dello stesso art. 500 cod. proc. pen., legittima l'acquisizione al fascicolo per il dibattimento – e la conseguente utilizzazione ai fini della decisione – delle dichiarazioni precedentemente rese;

che l'eccezione di inammissibilità formulata dall'Avvocatura generale dello Stato non è fondata;

che la questione ha, infatti, come termine di riferimento una previsione normativa unitaria: sicché la circostanza che, nel giudizio *a quo*, venga in considerazione solo una delle fattispecie alternative da essa assoggettate al medesimo regime – quella della sottoposizione del teste a violenza o minaccia, e non anche l'altra dell'offerta o della promessa di denaro o di altra utilità – non comporta che l'eventuale pronuncia di accoglimento debba essere “ritagliata”, per ragioni di rilevanza, sul solo caso concreto oggetto del giudizio principale;

che la questione è, tuttavia, manifestamente inammissibile per una diversa ragione;

che, nel formulare il quesito di costituzionalità, il rimettente individua infatti erroneamente la disposizione oggetto di censura, omettendo, con ciò, anche di ponderare in modo adeguato il corretto quadro normativo di riferimento;

che il giudice *a quo* censura, infatti, il comma 2 dell'art. 500 cod. proc. pen., quando invece le sue doglianze avrebbero dovuto rivolgersi nei confronti delle previsioni dei commi 4 e 5 dello stesso articolo;

che la regola dettata dal comma 2 – quella che consente di valutare le dichiarazioni lette per la contestazione solo ai fini della credibilità del teste – attiene, infatti, al processo principale, che ha come oggetto l'accertamento della responsabilità dell'imputato per i fatti a lui contestati;

che, di contro, il problema di costituzionalità posto dal giudice *a quo* concerne la *lex probatoria* applicabile nel procedimento incidentale finalizzato all'accertamento della condotta di intimidazione o di subornazione del teste, quale presupposto legittimante l'acquisizione delle sue dichiarazioni predibattimentali: e, dunque, alla prova di un fatto da cui dipende l'applicazione di norme processuali (art. 187, comma 2, cod. proc. pen.);

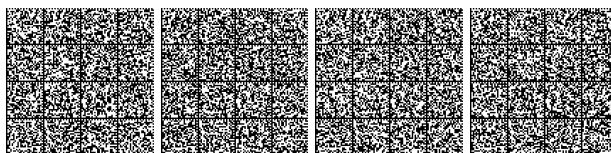
che, in effetti, ciò di cui il rimettente si duole è che le regole di esclusione probatoria vevoli nel processo principale, nell'ottica di garantire l'impermeabilità del dibattimento rispetto ad atti raccolti unilateralmente nel corso delle indagini preliminari – e tra esse, in specie, quella che impedisce di valutare come prova dei fatti le dichiarazioni lette per la contestazione in sede di esame testimoniale – operino anche nell'ambito dell'anzidetto subprocedimento;

che, in questa prospettiva, il dato normativo con cui il rimettente dovrebbe, in ipotesi, misurarsi è, peraltro, quello dei citati commi 4 e 5 dell'art. 500 cod. proc. pen., che disciplinano il subprocedimento stesso;

che attorno a tale dato normativo (nelle citate disposizioni si parla di «elementi concreti», di circostanze emerse «anche» nel dibattimento, di decisione «senza ritardo», di svolgimento da parte del giudice degli «accertamenti [...] necessari») si è, in effetti, sviluppato un ampio dibattito interpretativo – di cui il rimettente non ha tenuto affatto conto, vagliandone gli esiti – avente ad oggetto le caratteristiche del procedimento incidentale considerato: ciò, sia in ordine al *quantum* di prova della condotta illecita richiesto ai fini dell'utilizzabilità del “precedente difforme”; sia – e per quanto qui più interessa – con riguardo alla possibilità o meno che tale prova venga tratta anche da elementi non formati nel contraddittorio fra le parti;

che l'inesatta identificazione della norma oggetto di censura e la conseguente inadeguata ponderazione del quadro normativo comportano, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la manifesta inammissibilità della questione sollevata (*ex plurimis*, rispettivamente, ordinanze n. 265 del 2008 e n. 198 del 2007; ordinanza n. 142 del 2006).

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 500, comma 2, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento all'art. 111, quinto comma, della Costituzione, dal Tribunale di Biella con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° dicembre 2010.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 15 dicembre 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0912

N. 359

Sentenza 13 - 17 dicembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Configurazione come reato della condotta dello straniero che, già destinatario del provvedimento di espulsione e di un nuovo ordine di allontanamento ai sensi dei commi 5-bis e 5-ter dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, continua a permanere illegalmente nel territorio dello Stato - Punibilità dell'inottemperanza all'ordine di allontanamento nel solo caso che abbia luogo «senza giustificato motivo», secondo quanto già previsto per la condotta di cui al suddetto comma 5-ter - Mancata previsione - Irragionevole differenziazione normativa di situazioni identiche - Violazione del principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento delle ulteriori censure.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quater*, come modificato dall'art. 1, comma 22, lett. m), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, art. 3, primo comma (artt. 2, 25, secondo comma, e 27).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

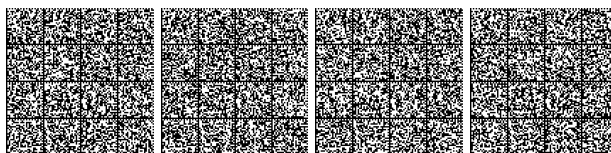
Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*quater*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 1, comma 22, lettera m), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicu-



rezza pubblica), promosso dal Tribunale di Voghera con ordinanza dell'8 gennaio 2010, iscritta al n. 107 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, 1ª serie speciale, dell'anno 2010.

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

Udito nella camera di consiglio del 1º dicembre 2010 il giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto in fatto

1. – Il Tribunale di Voghera in composizione monocratica, con ordinanza dell'8 gennaio 2010, ha sollevato – in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 25, secondo comma, e 27 della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*quater*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 1, comma 22, lettera *m*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), nella parte in cui non esclude, quando ricorra un «giustificato motivo», la punibilità dello straniero che, già destinatario di un provvedimento di espulsione e di un ordine di allontanamento a norma dei precedenti commi 5-*ter* e 5-*bis*, continui a permanere nel territorio dello Stato.

Il rimettente procede nei confronti di una cittadina straniera destinataria, per la quarta volta, di una intimazione del questore a lasciare il territorio nazionale, dopo che aveva omesso di ottemperare ai tre precedenti provvedimenti, riportando tre distinte condanne per il delitto di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286 del 1998. L'interessata è stata reperita e tratta in arresto il 3 gennaio 2010, dopo la scadenza del nuovo termine assegnatole, mentre soggiornava nel sottoscala di uno stabile abbandonato, privo di ogni servizio essenziale e di riscaldamento, pur essendo la temperatura dell'ambiente di molto inferiore allo zero.

Proprio le condizioni di estrema indigenza dell'interessata, secondo il Tribunale, le avrebbero impedito di lasciare il territorio nazionale con i propri mezzi, dando vita ad un «giustificato motivo» nell'accezione che l'espressione avrebbe assunto, anche a seguito del lavoro interpretativo della giurisprudenza, in rapporto alla fattispecie di inottemperanza prevista al comma 5-*ter* del citato art. 14. Sennonché – osserva il rimettente – la condotta dell'imputata è ormai qualificabile secondo il testo novellato del comma 5-*quater*, che sanziona appunto l'inottemperanza dello straniero raggiunto da un decreto di espulsione emesso a norma del precedente comma 5-*ter*. E la nuova previsione non subordina la punibilità della condotta alla carenza di un «giustificato motivo» per l'inadempimento.

1.1. – In via preliminare, il giudice *a quo* rileva che la disciplina del fenomeno migratorio spetta ovviamente al legislatore, la cui discrezionalità, tuttavia, non legittima norme in diretto contrasto con i precetti costituzionali.

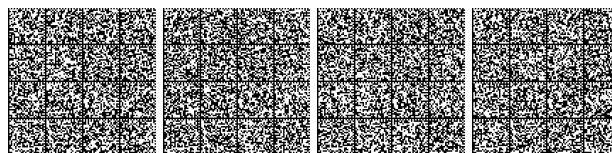
Sarebbe questo il caso della disposizione censurata, che, anzitutto, violerebbe l'art. 3 Cost., per la difformità di trattamento introdotta rispetto al fatto di inottemperanza sanzionato dal comma 5-*ter* dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, punito solo quando sia commesso «senza giustificato motivo».

La giurisprudenza costituzionale avrebbe chiarito come la previsione di non punibilità valga ad evitare il sanzionamento dell'omissione di adempimenti sostanzialmente inesigibili, anche in forza di una condizione di assoluta impossidenza (è citata la sentenza n. 5 del 2004). D'altra parte, secondo il rimettente, la mancanza della «clausola di salvezza» non sarebbe giustificabile in base alla specifica esigenza che, con la riforma della norma censurata, il legislatore avrebbe inteso assicurare.

L'intervento riformatore del 2009 sarebbe dovuto, in particolare, ad una situazione di concreta paralisi dei meccanismi espulsivi, determinata dal raccordo tra i commi 5-*ter* e 5-*quater* dell'art. 14, nel testo antecedente alla novella. La prima disposizione stabiliva che, nei confronti dello straniero inottemperante all'ordine di allontanamento, si procedesse «in ogni caso [...] all'adozione di un nuovo provvedimento di espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica». L'ipotesi che lo stesso straniero venisse successivamente «trovato» nel territorio nazionale sembrava atteggiarsi, di conseguenza, a fattispecie sanzionatoria di un indebito reingresso dell'interessato (comma 5-*quater*).

Una parte della giurisprudenza, in tale contesto, aveva escluso la rilevanza penale dell'inottemperanza al nuovo ordine di allontanamento impartito dopo il decreto di espulsione ex art. 14, comma 5-*ter*, considerando il ricorso all'intimazione del questore illegittimo in forza della norma che impone, «in ogni caso», l'accompagnamento per mezzo della forza pubblica fino alla frontiera dello Stato (è citata la sentenza della Corte di cassazione n. 17878 del 2004).

È vero – prosegue il rimettente – che secondo una parte ulteriore della giurisprudenza la prescritta adozione di un nuovo provvedimento espulsivo comportava una sorta di azzeramento della procedura, e dunque la possibilità di eseguire il nuovo decreto anche mediante intimazione, con l'effetto di interrompere la permanenza del primo reato di



inottemperanza, e di determinare la responsabilità dello straniero per un nuovo ed autonomo reato dello stesso genere (è citata la sentenza della Corte di cassazione n. 2022 – *recte*: n. 24148 – del 2004). La soluzione, tuttavia, sarebbe stata incompatibile con la *ratio* della speciale disciplina dettata per il «recidivo», ed anche con le indicazioni letterali e sistematiche desumibili dai commi 5-ter, 5-quater e 5-quinquies dello stesso art. 14.

L'affermazione dell'indirizzo contrario alla configurabilità del reato di indebito trattenimento dopo una «reiterata» intimazione del questore – sempre a parere del Tribunale – avrebbe determinato una «paralisi del sistema». Con la novella del 2009, quindi, il legislatore avrebbe inteso reintrodurre la possibilità di eseguire il provvedimento espulsivo mediante intimazione, nel contempo regolando nel senso dell'autonoma rilevanza penale l'eventuale inottemperanza dello straniero all'ordine di lasciare, con i propri mezzi, il territorio dello Stato.

Il rimettente assume che la soluzione del quesito circa l'omessa valorizzazione del «giustificato motivo» non sarebbe pregiudicata dall'ordinanza della Corte costituzionale n. 41 del 2009, dichiarativa della infondatezza di analoga questione proposta con riguardo al testo allora vigente del comma 5-quater dell'art. 14. La decisione della Corte era stata motivata in base alla disomogeneità della fattispecie rispetto a quella regolata dal comma 5-ter: in quel contesto normativo, infatti, la norma censurata sanzionava condotte «commissive» di reingresso nel territorio dello Stato dopo l'espulsione, mentre quella evocata in comparazione riguardava, e riguarda, l'omissione degli adempimenti necessari ad interrompere la permanenza illegale. Una analogia strutturale tra le condotte – osserva il rimettente – che non fa invece difetto per la nuova figura di reato delineata al comma 5-quater, la quale a sua volta consiste nella mancata attivazione dello straniero al fine di interrompere la propria situazione di soggiorno irregolare.

1.2. – La disposizione censurata – secondo il Tribunale – si troverebbe in contrasto anche con il secondo comma dell'art. 25 e con l'art. 27 della Costituzione, in quanto lesiva dei principi di offensività e di personalità della responsabilità penale.

Il nuovo «sistema» darebbe vita ad una catena potenzialmente indefinita di provvedimenti espulsivi e di comportamenti omissivi, con il cumulo di condanne sempre più rilevanti, in quanto segnate dall'aggravante della recidiva. Ciò si considera, dal rimettente, in specifica connessione con l'irrelevanza dei «giustificati motivi» che ben possono ostare, in concreto, all'osservanza del nuovo ordine di allontanamento. Nei casi in questione, infatti, sarebbero punite condotte prive di significato effettivo in punto di pericolosità sociale (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 78 del 2007) e difficilmente riconducibili ad una condotta volontaria e consapevole dello straniero migrante.

1.3. – Ulteriore profilo di illegittimità della norma censurata sussisterebbe, a parere del Tribunale, in rapporto all'art. 2 Cost., avuto riguardo al principio di solidarietà (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 519 del 1995, dichiarativa della illegittimità parziale dell'art. 670 del codice penale, in materia di mendicizia). In sostanza, nell'assetto denunciato, la nuova incriminazione colpirebbe la «condizione sociale dell'essere cittadino straniero migrante».

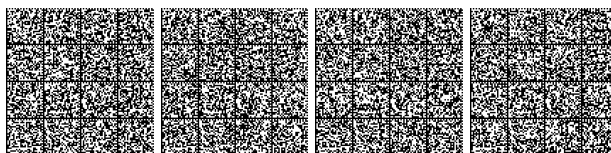
1.4. In punto di rilevanza della questione, il rimettente pone in specifica evidenza il fatto che, per altre tre volte, l'imputata non ha dato ottemperanza ad intimazioni del questore ed è stata per tre volte condannata. Le condizioni di indigenza dell'interessata sono tanto estreme, secondo il Tribunale, da giustificare la sua perdurante inerzia e da imporre la sua assoluzione, nell'eventualità dell'accoglimento della questione sollevata.

2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio mediante atto depositato in data 11 maggio 2010, chiedendo che la questione sollevata sia dichiarata infondata.

2.1. – La difesa dello Stato ricorda come più volte la Corte costituzionale abbia riconosciuto che spetta alla discrezionalità legislativa la regolazione complessiva del fenomeno migratorio e la valutazione di gravità delle pertinenti condotte criminose (sono citate la sentenza n. 22 del 2007 e l'ordinanza n. 41 del 2009).

Sarebbe inoltre giustificato il maggior rigore che caratterizza la fattispecie del comma 5-quater rispetto a quella del comma 5-ter. Quest'ultima, infatti, sanziona il primo fatto di inottemperanza all'ordine di allontanamento, mentre la previsione oggetto di censura concerne la reiterazione del comportamento omissivo (o l'attivazione per un indebito rientro). La norma censurata, secondo l'Avvocatura generale, concerne quindi «una sorta di progressione criminosa», che esprime la maggior determinazione dell'interessato e giustifica la più spiccata severità del suo trattamento. E del resto, si aggiunge, nei casi di effettiva inesigibilità della condotta la responsabilità andrebbe comunque valutata sul piano della colpevolezza e, «*in primis*», mediante la verifica di sussistenza del dolo punibile.

La giurisprudenza costituzionale, per altro verso, avrebbe già posto in evidenza il rilievo dell'interesse statale al controllo dei flussi migratori, chiarendo come le ragioni della solidarietà non possano essere affermate al di fuori di un corretto bilanciamento con tale interesse (sono citate le sentenze n. 353 del 1997, n. 5 e n. 80 del 2004, nonché l'ordinanza n. 146 del 2002).



2.2. – Secondo l'Avvocatura generale – che compie un ampio excursus a proposito del principio di offensività e della sua rilevanza sul piano costituzionale – l'incriminazione operata con la norma oggetto di censura vale a garantire l'interesse dello Stato ad un presidio delle proprie frontiere. Tale interesse, si ammette, non comporta necessariamente la rilevanza penale di ogni violazione delle norme sull'immigrazione, ed infatti l'inosservanza del primo ordine di allontanamento, quando connessa ad un giustificato motivo, non comporta la punizione dell'interessato. La sanzione penale è disposta per i soli casi di reiterazione della condotta omissiva, ai quali si connetterebbe, tra l'altro, un particolare ed intenso allarme sociale.

Sul piano soggettivo, sarebbe inconferente il richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 78 del 2007, la quale aveva solo escluso che la mancanza di un titolo di legittimazione al soggiorno sul territorio nazionale esprimesse una pericolosità tale da precludere, per gli stranieri, l'accesso ai benefici penitenziari.

Non sarebbe comprensibile, infine, la censura espressa dal rimettente a proposito del principio di personalità della responsabilità penale, posto che la norma interessata riguarda un comportamento cosciente e volontario, e che le eventuali circostanze di esclusione della colpevolezza produrrebbero effetto, comunque, secondo le regole generali.

2.3. – La difesa dello Stato ribadisce, da ultimo, che le ragioni della solidarietà sociale (art. 2 Cost.) devono essere bilanciate con la necessità di governo dei flussi migratori (sono citate, al proposito, le sentenze della Corte costituzionale n. 146 del 2002, n. 5 e n. 80 del 2004).

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Voghera in composizione monocratica, con ordinanza dell'8 gennaio 2010, ha sollevato – in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 25, secondo comma, e 27 della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*quater*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 1, comma 22, lettera *m*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), nella parte in cui non esclude, quando ricorra un «giustificato motivo», la punibilità dello straniero che, già destinatario di un provvedimento di espulsione e di un ordine di allontanamento a norma dei precedenti commi 5-*ter* e 5-*bis*, continui a permanere nel territorio dello Stato.

La norma censurata contrasterebbe anzitutto con il principio di solidarietà, di cui all'art. 2 Cost., perché la relativa previsione incriminatrice, nell'attuale configurazione, colpirebbe la «condizione sociale dell'essere cittadino straniero migrante».

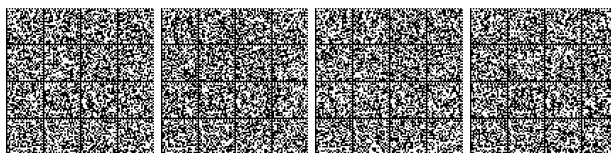
Il riformato comma 5-*quater* dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 violerebbe anche l'art. 3 Cost., per l'ingiustificata difformità di trattamento introdotta rispetto alla previsione di cui al precedente comma 5-*ter*, ove la punibilità dell'inottemperanza all'ordine di allontanamento è esclusa quando ricorra un «giustificato motivo».

È prospettato infine un contrasto della norma censurata con gli artt. 25, secondo comma, e 27 Cost., in quanto il sanzionamento di fatti commessi in presenza di un «giustificato motivo» contrasterebbe con il principio di offensività e con il principio di personalità della responsabilità penale.

2. – La questione è fondata.

2.1. – La disposizione censurata prevede che lo straniero destinatario di un ordine di allontanamento emesso in applicazione dell'ultima parte del precedente comma 5-*ter* – cioè in esecuzione del decreto di espulsione adottato dopo l'inottemperanza ad un precedente ordine di allontanamento – sia punito con la reclusione da uno a cinque anni. Rispetto al citato comma 5-*ter*, che sanziona l'ipotesi di inosservanza del primo ordine di allontanamento, la norma in oggetto, introdotta dalla legge n. 94 del 2009, presenta due elementi di differenziazione. Da una parte la pena è aumentata nel suo valore massimo (cinque anni di reclusione, in confronto ai quattro previsti dal comma precedente), dall'altra non è riprodotta l'espressione «senza giustificato motivo», presente invece nella norma incriminatrice contenuta nello stesso comma 5-*ter*.

2.2. – Questa Corte ha inquadrato la clausola del «giustificato motivo» tra quelle «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 della presenza di vere e proprie cause di giustificazione – l'osservanza del precetto appaia concretamente “inesigibile” in ragione, a seconda dei casi, di situazioni ostative a carattere soggettivo od oggettivo». Tale clausola, pertanto, nella ricorrenza di diverse eventualità di fatto (estrema indigenza, indisponibilità di un vettore o di altro mezzo di trasporto idoneo, difficoltà nell'ottenimento dei titoli di viaggio, etc.), «esclude la configurabilità del reato» (sentenza n. 5 del 2004).



3. – Occorre chiedersi – per decidere la questione sollevata dal giudice rimettente – se, nell'ipotesi di inottemperanza all'ordine di allontanamento emesso dopo un analogo provvedimento, a sua volta non osservato, si profili una situazione sostanzialmente diversa, tale da giustificare un differente trattamento dello straniero colpito da provvedimento di espulsione.

3.1. – Una prima, necessaria osservazione riguarda la struttura della condotta incriminata. Si deve rilevare che essa, nelle due ipotesi previste dai commi 5-ter e 5-quater dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, è sostanzialmente identica, giacché consiste, allo stesso modo, nella permanenza nel territorio dello Stato da parte dello straniero al quale sia stato impartito dal questore l'ordine di allontanarsi. Il fatto che l'omissione cui si riferisce la norma censurata faccia seguito ad altra omissione dello stesso genere non incide sul nucleo essenziale della descrizione legislativa della condotta illecita, che resta uguale nella prima e nella seconda ipotesi. Nel contempo, le ragioni, di natura sociale e umanitaria, che sostengono la scelta del legislatore di prevedere la «clausola di salvezza» prima ricordata, si attagliano al caso in cui lo straniero continui a permanere nel territorio nazionale, dopo un ulteriore ordine di allontanamento.

Come questa Corte ha già rilevato, il legislatore ha ritenuto di assegnare rilievo a difficoltà che comunemente accompagnano la necessità per lo straniero di dare esecuzione in tempi ristretti ad un ordine che sostituisce la forma ordinaria di esecuzione forzata del decreto espulsivo. Tali difficoltà non si atteggiavano diversamente nei casi regolati dalle due fattispecie poste a raffronto.

3.2. – È manifestamente irragionevole che una situazione ritenuta dalla legge idonea ad escludere la punibilità dell'omissione, in occasione del primo inadempimento, perda validità se permane nel tempo, senza responsabilità del soggetto destinatario dell'ordine di allontanamento, o che il verificarsi di una nuova situazione ostativa, in sé e per sé idonea ad integrare l'ipotesi di un «giustificato motivo», sol perché intervenuta in un secondo momento, non abbia rilevanza ai fini del suo riconoscimento come elemento negativo del fatto di reato. Il punto centrale della disciplina, nella prospettiva in cui si colloca lo stesso legislatore, è la possibilità, in concreto, di giudicare esigibile l'osservanza dell'ordine di allontanamento.

3.3. – Questa Corte ha negato che «l'inserimento nella formula descrittiva dell'illecito della clausola “senza giustificato motivo” sia indispensabile al fine di assicurare la conformità al principio di colpevolezza di ogni reato in materia di immigrazione» (sentenza n. 250 del 2010). Tale precisazione impone di valutare con particolare attenzione le fattispecie che si pongono a confronto.

Nel caso oggetto del presente giudizio si deve osservare che, una volta inserita tale clausola in riferimento ad una data condotta, la circostanza che il «giustificato motivo» sia riscontrabile in plurime occasioni o venga in evidenza per la prima volta in seguito ad un successivo ordine, non muta la sua attitudine, a parità di condizioni, ad escludere la rilevanza penale del comportamento dell'inosservante. Se una particolare situazione è tale da giustificare il mancato allontanamento entro cinque giorni, non si vede perché la considerazione giuridica della stessa debba mutare radicalmente per il semplice fatto che la situazione permanga, si ripresenti o insorga in occasione di un successivo ordine di allontanamento.

Inibire al giudice di valutare se le ragioni addotte dall'interessato possano rientrare nella previsione legislativa, significa ritenere il comportamento assolutamente ingiustificabile *ex lege*, per il semplice fatto che la situazione ostativa venga allegata a seguito di un successivo ordine di allontanamento, con la conseguenza di far ridondare sulla stessa configurabilità del reato valutazioni che – secondo la discrezionalità del legislatore – possono semmai incidere sulla maggiore o minore severità della pena.

La sequenza di provvedimenti descritta nell'ultima parte del comma 5-ter non esprime necessariamente la «progressione criminosa» cui si è riferita l'Avvocatura dello Stato nell'atto di intervento. Essa, comunque, non renderebbe meno valide le ragioni che possono giustificare l'inottemperanza all'ordine di allontanamento, proprio in forza della loro reale consistenza, verificabile da parte del giudice. Tale consistenza non può essere esclusa o attenuata, anche se l'ordinamento consideri meritevole di una sanzione più severa chi ponga in essere più volte lo stesso comportamento omissivo. Sarebbe erroneo sovrapporre il piano della valutazione della gravità del reato a quello della giustificabilità della condotta.

4. – Si potrebbe escludere la violazione del principio di eguaglianza, di cui al primo comma dell'art. 3 Cost., evocato dal giudice rimettente, solo se il *tertium comparationis* si presentasse come eterogeneo rispetto alla norma oggetto del dubbio di legittimità costituzionale e si potesse quindi affermare che non irragionevolmente il legislatore abbia disciplinato in modo diverso situazioni diverse.

Questa Corte ha applicato tale fondamentale criterio – costante nella sua giurisprudenza – nella materia *de qua*, anzitutto con riferimento al reato di indebito reingresso dello straniero effettivamente espulso dal territorio nazionale (come sanzionato dal comma 5-quater dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, nel testo antecedente alla legge n. 94 del 2009). Tale fattispecie non può essere assimilata a quella dell'indebito trattenimento, poiché nella prima ipotesi si tratta di un comportamento commissivo, che implica un'attività volta a ripristinare una permanenza di fatto interrotta



dall'avvenuta espulsione, mentre nella seconda viene in rilievo una condotta meramente omissiva. Di conseguenza, è stata ritenuta non manifestamente irragionevole l'assenza della clausola «senza giustificato motivo» nella previsione del reato di illecito reingresso, per l'evidente eterogeneità di quest'ultimo rispetto alla previsione dell'indebito trattamento (ordinanza n. 41 del 2009).

Analogamente, la Corte ha escluso che il principio di uguaglianza imponesse l'inserimento della clausola in questione nella fattispecie di cui all'art. 10-*bis* dello stesso Testo unico in materia di immigrazione, anche nella parte in cui sanziona la violazione del dovere di lasciare il territorio nazionale in assenza di un valido titolo di soggiorno. Manca in quella fattispecie la dipendenza dell'obbligo da un ordine mirato ed individualizzato dell'Autorità, la cui inosservanza entro il termine indicato comporta un «netto "salto di qualità" nella risposta punitiva» (sentenza n. 250 del 2010).

4.1. – Nel caso oggetto del presente giudizio, invece, l'unico elemento di differenziazione tra le due ipotesi consiste nella reiterazione dell'ordine di allontanamento rimasto inosservato da parte dello straniero, che lascia intatte tutte le motivazioni che hanno indotto il legislatore ad attenuare, in presenza di date situazioni, il rigore della norma penale che punisce la trasgressione dell'ordine medesimo.

Un estremo stato di indigenza, che abbia di fatto impedito l'osservanza dell'ordine del questore nello stretto termine di cinque giorni, non diventa superabile o irrilevante perché permanente nel tempo o perché insorto o riconosciuto in una occasione successiva.

Il rimedio ordinario previsto dalla legge per la presenza illegale nel territorio dello Stato del destinatario di un provvedimento di espulsione – occorre ricordarlo – è l'esecuzione coattiva del provvedimento stesso. In assenza di tale misura amministrativa, l'affidamento dell'esecuzione allo stesso soggetto destinatario del provvedimento incontra i limiti e le difficoltà dovuti alle possibilità pratiche dei singoli soggetti, che il comma 5-*ter* dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 ha preso in considerazione, in un ragionevole bilanciamento tra l'interesse pubblico all'osservanza dei provvedimenti dell'autorità, in tema di controllo dell'immigrazione illegale, e l'insopprimibile tutela della persona umana. Tale tutela non può essere esclusa o attenuata in situazioni identiche, ancorché successive, senza incorrere nella violazione dell'art. 3, primo comma, Cost.

5. – Sono assorbite le ulteriori censure di illegittimità costituzionale proposte dal giudice rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quater, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 1, comma 22, lettera m), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), nella parte in cui non dispone che l'inottemperanza all'ordine di allontanamento, secondo quanto già previsto per la condotta di cui al precedente comma 5-ter, sia punita nel solo caso che abbia luogo «senza giustificato motivo».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 dicembre 2010.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: SILVESTRI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 17 dicembre 2010.

Il cancelliere: MELATTI



N. 360

Sentenza 13 - 17 dicembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Siciliana - Attribuzione alla Regione delle funzioni relative al rilascio di concessioni demaniali marittime nel mare territoriale - Asserita esorbitanza dalle competenze regionali attribuita dalla Costituzione e dallo statuto - Carente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio con conseguente impossibilità di valutazione della rilevanza della questione - Inammissibilità.

- Legge della Regione siciliana 16 aprile 2003, n. 4, art. 7, comma 1.
- Costituzione; statuto della Regione siciliana.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione siciliana - Attribuzione alla Regione delle funzioni relative al rilascio di concessioni demaniali marittime nel mare territoriale - Asserita esorbitanza dalle competenze regionali attribuite dalla Costituzione e dallo statuto - Formulazione generica e apodittica della censura - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione siciliana 16 aprile 2003, n. 4, art. 7, comma 1.
- Costituzione; statuto della Regione siciliana.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana del 16 aprile 2003, n. 4 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2003), promosso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana nel procedimento vertente tra la Siciltuna Farm s.r.l. e l'Assessorato regionale della cooperazione, del commercio, dell'artigianato e della pesca ed altri con ordinanza dell'11 maggio 2009, iscritta al n. 280 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, 1^a serie speciale, dell'anno 2009.

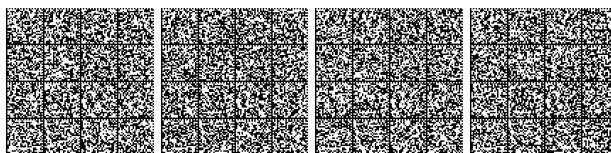
Visto l'atto di costituzione della Siciltuna Farm s.r.l. e della Regione siciliana;

Udito nell'udienza pubblica del 16 novembre 2010 il giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

Uditi gli avvocati Maria Costanza e Aldo Bozzi per la Siciltuna Farm s.r.l. e l'avvocato Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana.

Ritenuto in fatto

1. – Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sezione giurisdizionale, con ordinanza depositata l'11 maggio 2009 e notificata il 15 maggio 2009, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana del 16 aprile 2003, n. 4 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2003), «per contrasto o incompatibilità con lo Statuto regionale siciliano, approvato con decreto legislativo



15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale dall'art. 1 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, nonché con le competenze e funzioni che detto Statuto e la Costituzione della Repubblica italiana attribuiscono alla Regione siciliana in materia di mare territoriale, per quanto concerne la relativa porzione ubicata al di fuori del demanio marittimo».

Il Collegio rimettente impugna la citata disposizione regionale nella parte in cui stabilisce che «La Regione esercita le funzioni relative al rilascio di concessioni demaniali marittime nel mare territoriale per tutte le finalità, ad eccezione di quelle relative all'approvvigionamento di fonti di energia».

La presente questione è stata sollevata nel corso del giudizio di appello sul ricorso proposto dalla Siciltuna Farm s.r.l. contro l'Assessorato regionale della cooperazione, del commercio, dell'artigianato e della pesca e altri per ottenere l'annullamento della sentenza n. 122 del 27 gennaio 2006 del Tribunale regionale amministrativo per la Sicilia – sezione staccata di Catania – con la quale sono stati respinti sia il ricorso principale che il ricorso per motivi aggiunti proposto dalla citata società.

2. – Il rimettente ricorda come la società ricorrente abbia impugnato, nel giudizio di primo grado, gli atti che hanno determinato il diniego di finanziamento per la realizzazione di gabbie per l'allevamento in mare di tonni, diniego motivato dalla mancanza della concessione demaniale marittima necessaria per l'utilizzazione in via esclusiva dei pertinenti bracci di mare, nonché, coi motivi aggiunti, il parere della Soprintendenza contrario al rilascio della stessa concessione demaniale marittima e gli atti con cui la Capitaneria di porto ha omissso di provvedere sulla relativa istanza di rilascio di detta concessione.

Inoltre, sempre il Consiglio rimettente, ricorda come, già nel giudizio di primo grado, la ricorrente società Siciltuna s.r.l. avesse prospettato la presente questione di legittimità costituzionale, ma che il Tar adito aveva ritenuto che la stessa difettesse di rilevanza in quanto il giudizio «non riguarda[va] la questione del rilascio della concessione demaniale, bensì la diversa questione della legittimità o meno dell'esclusione del progetto della ricorrente dal contributo richiesto».

2.1. – Il C.G.A. afferma di non condividere la valutazione del Tar relativamente all'asserita irrilevanza della questione di legittimità costituzionale della norma regionale censurata; infatti, a suo avviso, senza l'intervenuta norma regionale (*jus superveniens* rispetto al procedimento per cui è causa), l'organo preposto a rilasciare la concessione marittima sarebbe rimasto la Capitaneria di porto, la quale non sarebbe stata costretta a trasmettere gli atti relativi alla concessione richiesta per la decisione in merito all'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente.

Conseguentemente – prosegue il rimettente – poiché «andrebbe affermata la pregiudizialità, rispetto all'esame di ogni altro motivo di ricorso, delle censure, disattese in primo grado e puntualmente riproposte in questa sede di gravame relative all'esatta individuazione del soggetto che abbia la competenza a provvedere sull'istanza di concessione demaniale marittima», la questione di costituzionalità della disposizione regionale denunciata sarebbe rilevante, poiché la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata determinerebbe l'annullamento della «determinazione con cui la Capitaneria di porto ha trasmesso gli atti all'Assessorato regionale» con ulteriore, conseguente, riflesso sugli altri provvedimenti amministrativi impugnati, i quali risulterebbero viziati nel presupposto, cioè fondati «sull'erroneo assunto del difetto di rilascio di una concessione, la cui istanza finora non sarebbe stata ancora esitata dall'organo competente».

2.2. – In punto di non manifesta infondatezza, il C.G.A. della Regione siciliana ritiene, poi, la questione non manifestamente infondata in quanto lo statuto d'autonomia e la stessa Costituzione non sembrano attribuire competenze alla Regione siciliana in materia di mare territoriale. Quindi, con l'approvazione e la promulgazione della disposizione regionale censurata, la Regione siciliana si sarebbe autoattribuita, «*praeter vel contra Constitutionem*, un ambito di competenza funzionale relativo al mare territoriale ubicato al di là del demanio marittimo (costiero) che, nel riparto delle attribuzioni tra Organi costituzionali, avrebbe dovuto rimanere allo Stato [...]; ovvero, in linea logicamente subordinata, che non avrebbe potuto essere distolto da quest'ultimo alla Regione siciliana, per mero atto unilaterale regionale».

Pertanto, conclude il rimettente, se la norma denunciata fosse dichiarata dalla Corte costituzionale legittima si dimostrerebbe che correttamente essa ha determinato, nella vicenda per cui è causa, la restituzione degli atti dalla Capitaneria di porto al competente Assessorato regionale, così che «il pertinente motivo di ricorso andrebbe necessariamente disatteso anche in questa sede di appello». Al contrario, se la norma citata venisse dichiarata costituzionalmente illegittima, il rifiuto da parte della Capitaneria di porto di provvedere sull'istanza di concessione sarebbe, di conseguenza, anch'esso illegittimo e andrebbe annullato.

3. – Nel giudizio davanti alla Corte è intervenuta la Regione siciliana chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.



Secondo l'interveniente, la questione sarebbe innanzitutto manifestamente inammissibile per non aver sperimentato il rimettente il dovuto tentativo di dare alla disposizione impugnata un'interpretazione *secundum Constitutionem*, in conformità ad un principio ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale (ordinanze n. 464 del 2007; n. 115 e n. 89 del 2005).

Inoltre, sempre secondo la difesa regionale, la questione risulterebbe anche inammissibile per difetto di rilevanza, in quanto la norma in oggetto non sarebbe rilevante ai fini del presente giudizio, poiché – a prescindere dal problema dell'autorità competente, statale o regionale, a provvedere al rilascio della concessione demaniale marittima – il provvedimento sarebbe stato in ogni caso negativo per il diniego di nulla osta da parte della Sovrintendenza dei Beni culturali di Siracusa.

Un ulteriore profilo di inammissibilità viene individuato dalla Regione siciliana nella carente motivazione, riguardo alla non manifesta infondatezza della questione, per la genericità delle motivazioni in riferimento ai parametri di cui allo statuto regionale siciliano, nonché alle competenze e alle funzioni che lo stesso e la Costituzione attribuiscono alla regione Sicilia in materia di mare territoriale. La costante giurisprudenza di questa Corte – precisa ancora la Regione – richiede altresì al giudice rimettente, nel sollevare questione di legittimità costituzionale, di assolvere l'onere di esporre le motivazioni che lo fanno dubitare della costituzionalità della disposizione censurata in maniera tale da consentire la verifica «della valutazione sulla rilevanza», mentre, nel caso di specie, nell'ordinanza il Collegio si limiterebbe a riportare, sostanzialmente, le argomentazioni formulate dal ricorrente in primo grado.

3.1. – Nel merito, la questione sarebbe comunque infondata, poiché la disposizione denunciata non avrebbe violato quanto disposto dall'art. 14, lettera l), dello statuto Regione siciliana che circoscrive l'esercizio della competenza della Regione al mare territoriale prospiciente il territorio isolano (sentenza n. 991 del 1988).

4. – Si è costituita nel giudizio davanti alla Corte la Siciltuna Farm s.r.l. chiedendo la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2003.

La società ricorrente nel giudizio *a quo*, ricostruiti i pregressi fatti che avevano portato all'instaurazione del giudizio in primo grado, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la presente questione con motivazioni sostanzialmente analoghe a quelle del Collegio rimettente.

4.1. – Quanto al merito, per la difesa della parte privata, la questione sarebbe fondata, in quanto né la Costituzione, né gli artt. 14, 15 e 17 dello statuto della Regione Siciliana attribuiscono potestà legislativa alla Sicilia in materia di concessioni marittime nel «mare territoriale», poiché l'esercizio delle attività economiche esercitabili nel mare territoriale coinvolgerebbe funzioni che non possono essere trasferite o delegate, in quanto relative ad interessi che non sono certo esclusivi di determinate comunità territoriali, ma che rilevano per l'intera collettività.

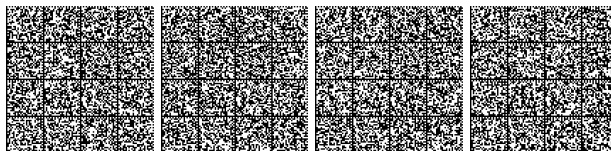
Inoltre, prosegue la difesa privata, il mare territoriale non rientra tra i beni demaniali ex art. 822 del codice civile e ex artt. 28 e seguenti del codice della navigazione. Del resto, «tale esclusione è consequenziale alla natura del “mare territoriale” quale bene insuscettibile di appartenenza (*res nullius* o come meglio precisato *res communes omnium*)», né alcun riferimento al mare territoriale è operato dall'art. 32 dello statuto.

Infine, conclude la difesa, anche le funzioni amministrative trasferite alla Regione siciliana dall'art. 20 dello statuto della Regione e dall'art. 3 del d.P.R. del 1° luglio del 1977, n. 684 (Norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia di demanio marittimo), non contengono alcun riferimento al mare territoriale, ma esclusivamente ai beni del demanio sui quali l'amministrazione regionale esercita le attribuzioni di cui al sopra citato articolo.

5. – In prossimità dell'udienza, la difesa della Regione siciliana ha depositato una memoria nella quale ribadisce le argomentazioni già ampiamente svolte nell'atto d'intervento in ordine all'inammissibilità o, comunque, all'infondatezza della presente questione.

In particolare, per quanto riguarda l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale della disposizione regionale denunciata, la Regione sottolinea, altresì, sia come le norme di attuazione statutaria (artt. 1 e 2 d.P.R. 12 novembre 1975, n. 913, recante «Norme di attuazione dello statuto per la regione siciliana in materia di pesca marittima») abbiano trasferito le funzioni amministrative dell'autorità marittima statale in materia di pesca all'amministrazione regionale, sia come la stessa Corte costituzionale abbia riconosciuto la competenza regionale in materia di concessioni di pesca in acque marittime alle Regioni a statuto speciale e ordinarie (sentenza n. 343 del 1995), affermando che «il mare può ben essere oggetto della legislazione regionale (sentenza n. 102 del 2008)».

6. – Anche la difesa della Siciltuna Farm s.r.l., in prossimità dell'udienza, ha depositato memoria illustrativa, nella quale – ribadite la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione – replica a quanto dedotto dalla Regione Sicilia relativamente alla infondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma regionale censurata.



Secondo la società ricorrente, infatti, esisterebbero notevoli differenze tra le attività che implicano la «cattura» del pesce (pesca, in senso tecnico) e l'acquacoltura – materia nella quale rientrerebbe la fattispecie oggetto del giudizio *a quo* – volta, quest'ultima, alla riproduzione e/o all'allevamento del pesce, la quale, per le sue peculiarità (occupazione di bracci di mare, lontani varie centinaia di metri dalla costa, dove vengono collocate le gabbie, ancorate al fondo marino e non collegate alle coste o a luoghi di approdo), non verrebbe ad incidere sul demanio marittimo, ma solo sul mare, bene pubblico dello Stato. Eventualmente, a detta sempre della difesa della società, si potrebbero piuttosto ipotizzare che la norma censurata – a causa del possibile accumulo di residui organici nel mare per la presenza delle gabbie – abbia attinenza alla tutela dell'ambiente, materia di competenza esclusiva statale e non regionale.

Conclusivamente, sulla base delle precedenti considerazioni, la Siciltuna Farm s.r.l. ritiene l'art. 7, comma 1, della legge regionale siciliana n. 4 del 2003 – il quale viene ad attribuire alla Regione una competenza generale e generica («per tutte le finalità», salvo quelle attinenti alle fonti di energia) – si pone in contrasto sia con gli artt. 14, 32 e 33 dello statuto della Regione Sicilia, sia con l'art. 117 Cost., in quanto attribuirebbe ad una Regione, sia pure a statuto speciale, competenze in materia marittima ed ambientale, riservate in via esclusiva allo Stato.

Considerato in diritto

1. – Nel corso del giudizio sul ricorso in appello proposto dalla Siciltuna Farm s.r.l. contro l'Assessorato regionale della cooperazione, del commercio, dell'artigianato e della pesca e altri per ottenere l'annullamento della sentenza del 27 gennaio 2006, n. 122, del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia – sezione staccata di Catania – con la quale sono stati respinti sia il ricorso principale sia il ricorso per motivi aggiunti proposti dalla citata società, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sede giurisdizionale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana 16 aprile 2003, n. 4 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2003), nella parte in cui prevede che «La Regione esercita le funzioni relative al rilascio di concessioni demaniali marittime nel mare territoriale per tutte le finalità, ad eccezione di quelle relative all'approvvigionamento di fonti di energia».

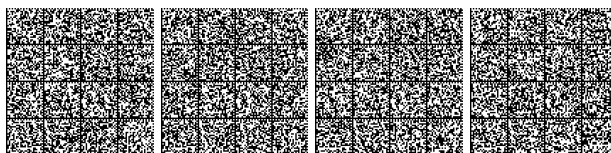
1.1. – Ad avviso del rimettente, la disposizione regionale censurata si porrebbe in contrasto «con lo Statuto regionale siciliano, approvato con decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale dall'art. 1 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, nonché con le competenze e funzioni che detto Statuto e la Costituzione della Repubblica italiana attribuiscono alla Regione siciliana in materia di mare territoriale, per quanto concerne la relativa porzione ubicata al di fuori del demanio marittimo». Infatti, poiché né lo statuto della Regione siciliana, né la stessa Costituzione – prosegue il Collegio rimettente – attribuiscono competenze in tema di demanio marittimo alla Sicilia, la Regione si sarebbe autoattribuita, con la norma regionale impugnata, una competenza funzionale, «*praeter vel contra constitutionem*», che sarebbe dovuta rimanere di spettanza dello Stato.

2. – Ciò premesso, la questione di legittimità dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana n. 4 del 2003 è inammissibile per più motivi.

2.1. – Un primo motivo di inammissibilità attiene alla carente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, in quanto il rimettente si limita ad elencare, sia nella parte in fatto che in quella in diritto, gli atti impugnati dalla società ricorrente nel ricorso principale e nel ricorso per motivi aggiunti, riportandosi, sostanzialmente, – come rilevato anche dalla difesa della Regione siciliana – alle argomentazioni formulate dal ricorrente in primo grado, omettendo la descrizione del caso concreto sottoposto al suo esame.

Tale carenza, secondo costante giurisprudenza di questa Corte, rende impossibile ogni valutazione circa la rilevanza della questione, perché impedisce di vagliare l'effettiva applicabilità della norma denunciata al caso dedotto, e si risolve in una carente motivazione sulla rilevanza della questione (ordinanza n. 49 del 2008).

Tale vaglio appare, inoltre, particolarmente necessario nel caso di specie, in quanto lo stesso rimettente, pur ritenendo la disposizione regionale denunciata «*jus superveniens* rispetto al procedimento per cui è causa», non motiva in ordine alla sua applicabilità alla fattispecie del giudizio *a quo*, pur essendo questo volto all'annullamento di una molteplicità di provvedimenti amministrativi emanati (salvo uno) in data precedente a quella dell'entrata in vigore della norma impugnata, né chiarisce il percorso argomentativo che intenda seguire per sottoporre a giudizio di annullamento, superando i termini di decadenza, provvedimenti amministrativi adottati e, presumibilmente, (dato che la questione ha formato oggetto di precedente controversia) resi noti alla appellante nel giudizio principale molto tempo prima della data di presentazione dei motivi aggiunti, dal rimettente indicata nel 3 ottobre 2003.



Pertanto, poiché il contenuto dell'ordinanza di rimessione non chiarisce sufficientemente l'oggetto del giudizio principale ed, anzi, evidenzia questioni per la cui definizione la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale potrebbe risultare irrilevante, non consentendo a questa Corte di vagliare l'effettiva applicabilità della norma, da parte del giudice *a quo*, al caso dedotto, la questione – secondo giurisprudenza costituzionale costante – deve essere dichiarata inammissibile (*ex plurimis*, sentenze n. 294 e n. 281 del 2010; ordinanza n. 302 del 2009).

2.2. – Un ulteriore profilo di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale della norma censurata – dedotto anch'esso dalla difesa regionale – attiene alla carente motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione.

Al riguardo, difatti, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana si limita ad affermare genericamente che la Regione si sarebbe autoattribuita «*praeter vel contra constitutionem*, un ambito di competenza funzionale relativo al mare territoriale posto al di là del demanio marittimo (costiero) che, nel riparto delle attribuzioni stabilito fra organi costituzionali avrebbe dovuto rimanere allo Stato».

Il rimettente, quindi, non indica quali siano le disposizioni della Costituzione e dello statuto della Regione siciliana che si ritengono violati dalla norma censurata, né gli stessi possono essere dedotti, neppure in modo implicito, dal contesto dell'ordinanza di rimessione.

Inoltre, il Collegio rimettente – nel sostenere l'attribuibilità allo Stato delle competenze in materia di mare territoriale in carenza di disposizioni di rango costituzionale che conferiscano tale competenza alla Regione siciliana – solleva questione di legittimità costituzionale di una disposizione adottata da una Regione a statuto speciale, lamentando anche violazioni del riparto di competenze tra Stato e Regioni stabilite dalla Carta costituzionale. Non viene, però, ad individuare un preciso parametro rinvenibile nella Costituzione (la quale, tra l'altro, nel novellato quarto comma dell'art. 117 ha adottato l'opposto criterio dell'attribuzione «alle Regioni [della] potestà legislativa in [...] ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato» e nel nuovo art. 118 individua nei «Comuni» gli «enti autonomi» cui sono naturalmente attribuite le funzioni amministrative) che possa essere preso a riferimento per procedere alla valutazione della questione sottoposta a questa Corte. Neppure fornisce elementi riguardo alla possibile estensione anche alla Regione siciliana delle disposizioni contenute nella Costituzione in ordine alla suddivisione delle competenze legislative tra lo Stato e la Regione stessa.

La censura, pertanto, appare formulata in modo generico ed apodittico, con conseguente inammissibilità della stessa (sentenza n. 288 del 2010; ordinanza n. 345 del 2008).

3. – Conclusivamente, secondo costante giurisprudenza costituzionale, dalle descritte omissioni deriva l'inammissibilità della questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione Siciliana 16 aprile 2003, n. 4 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2003), sollevata, con riferimento allo statuto speciale della Regione Siciliana (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) nonché alla Costituzione, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 dicembre 2010.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 17 dicembre 2010.

Il cancelliere: MELATTI



N. 361

Sentenza 13 - 17 dicembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale e conflitto di attribuzione tra Enti.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Calabria - Attuazione dell'intesa sancita in data 1° aprile 2009 tra Stato, Regioni e Autonomie locali concernenti misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia - Ricorso del Governo - Sopravvenuta eliminazione dell'atto impugnato, seguita da rinuncia al ricorso in difetto di costituzione in giudizio della Regione - Estinzione del processo.

- Atto denominato “legge” della Regione Calabria 11 febbraio 2010, n. 5, artt. 1, comma 2, lett. d), e 2, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. s), e 118; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti - Rinuncia al conflitto comunicata dopo la discussione del ricorso - Inidoneità dell'atto a produrre effetti processuali.

- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 17, commi 3 e 5.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Calabria - Attuazione dell'intesa sancita in data 1° aprile 2009 tra Stato, Regioni e Autonomie locali concernenti misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia - Atti di promulgazione e di pubblicazione da parte del Presidente della Giunta regionale quale Commissario ad acta - Ricorso del Governo per conflitto di attribuzione tra enti - Asserita violazione del principio di leale collaborazione nonché del potere sostitutivo del Governo - Assoluta inidoneità lesiva degli atti impugnati in quanto aventi ad oggetto una mera parvenza di legge - Divieto assoluto di affidare, in via sostitutiva, ad altro organo gli eccezionali poteri di natura legislativa di cui all'art. 77 Cost. propri del Consiglio dei ministri ovvero di incaricarlo ad adottare una legge regionale, prerogativa esclusiva del Consiglio regionale - Inammissibilità della questione.

- Atti di promulgazione e pubblicazione dell'atto denominato “legge” della Regione Calabria 11 febbraio 2010, n. 5.
- Costituzione, artt. 118 e 120, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

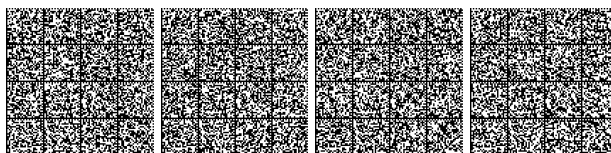
Presidente: Ugo DE SIERVO.

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, lettera d) e 2, comma 1, dell'atto denominato legge della Regione Calabria 11 febbraio 2010, n. 5 (Attuazione dell'Intesa sancita in data 1° aprile 2009, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra Stato, Regioni ed Autonomie locali, concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia. Approvata dal Presidente della Giunta Regionale quale commissario ad acta con Decreto n. 24 del 9 febbraio 2010), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19 marzo 2010, depositato in cancelleria il 29 marzo 2010 ed iscritto al n. 49 del registro ricorsi 2010, e nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito dell'atto di promulgazione e pubblicazione dell'atto denominato legge della Regione Calabria 11 febbraio 2010, n. 5 (Attuazione dell'Intesa sancita in data 1° aprile 2009, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra Stato, Regioni ed Autonomie locali, concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia. Approvata dal Presidente della Giunta Regionale quale commissario ad acta con Decreto n. 24 del 9 febbraio 2010), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23 aprile 2010, depositato in cancelleria il 29 aprile 2010 ed iscritto al n. 4 del registro conflitti tra enti 2010.



Udito nell'udienza pubblica del 16 novembre 2010 il Giudice relatore Ugo De Siervo;
Udito l'avvocato dello Stato Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 19 marzo 2010 e depositato il successivo 22 marzo (reg. ric. n. 49 del 2010), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettera *d*), e 2, comma 1, dell'atto denominato legge della Regione Calabria 11 febbraio 2010, n. 5 (Attuazione dell'Intesa sancita in data 1° aprile 2009, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra Stato, Regioni ed Autonomie locali, concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia. Approvata dal Presidente della Giunta Regionale quale commissario ad acta con Decreto n. 24 del 9 febbraio 2010), approvata dal Presidente della Giunta regionale nella qualità di commissario ad acta nominato dal Governo, in relazione agli artt. 117, secondo comma, lettera *s*), e 118 della Costituzione.

Il ricorrente premette che l'atto impugnato è stato approvato dal Presidente della Giunta nella sua qualità di Commissario governativo ad acta, al fine di conferire esecuzione in forma legislativa all'intesa raggiunta il 1° aprile 2009 in sede di Conferenza unificata tra Stato, Regioni ed autonomie locali, in punto di «misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia».

Tuttavia, l'art. 2, comma 1, dell'atto impugnato affida ad un regolamento della Giunta «ogni conseguente disciplina attuativa», in tal modo violando, secondo il ricorrente, gli artt. 117 e 118 Cost. in riferimento al principio di leale collaborazione, poiché verrebbe così ad essere differito il pattuito termine di 90 giorni per l'effettiva attuazione dell'intesa.

Inoltre, l'art. 1, comma 2, lettera *d*), contrasterebbe con l'art. 65, commi 4 e 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), a propria volta espressivo, secondo il ricorrente, della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente.

2. — Con ricorso notificato il 23 aprile 2010 e depositato il successivo 29 aprile (reg. confl. enti n. 4 del 2010), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Calabria, chiedendo l'annullamento dell'atto di promulgazione e dell'atto di pubblicazione dell'atto denominato legge regionale della Calabria 11 febbraio 2010, n. 5, approvata dal Presidente della Giunta regionale nella qualità di commissario *ad acta* nominato dal Governo, in relazione agli artt. 118 e 120 Cost.

Il conflitto trova la sua origine nell'atto adottato in data 1° aprile 2009 dalla Conferenza unificata fra Stato, Regioni ed autonomie ordinarie e relativo a «Intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra Stato, Regioni e gli enti locali, sull'atto concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia». In questa intesa si prevede, tra l'altro, che «le Regioni si impegnano ad approvare entro e non oltre 90 giorni proprie leggi ispirate preferibilmente» ad una serie di obiettivi e che «in caso di mancata approvazione delle leggi regionali nel termine stabilito, il Governo ed il Presidente della Giunta regionale interessata, congiuntamente determinano le modalità procedurali idonee ad attuare compiutamente l'accordo».

Nel dicembre 2009 il Presidente del Consiglio dei ministri, in ragione dell'inerzia della Regione Calabria ad adottare la legge ipotizzata nell'Intesa, ha nominato – sulla base dell'art. 120 della Costituzione e dell'art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3) – come «Commissario ad acta per la piena attuazione dell'Intesa» il Presidente della Regione Calabria, incaricandolo anche di porre in essere «ogni idonea attività, anche di natura legislativa».

Nel gennaio 2010 il Commissario ha fatto presente i propri dubbi sulla possibilità di andar oltre ad una funzione di stimolo sul Consiglio regionale, ma il Ministro per i rapporti con le Regioni ha replicato che la competenza del Commissario sarebbe «particolarmente ampia e tale da consentire tuttora di giungere alla piena attuazione dell'Intesa in questione, ponendo in essere ogni idonea attività, anche di natura legislativa».

Pertanto il Presidente della Giunta regionale ha adottato il decreto n. 24 del 9 febbraio 2010, mediante il quale – tra l'altro – si approva «l'allegato testo del provvedimento legislativo recante: Attuazione dell'Intesa sancita in data 1° aprile 2009, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra Stato, Regioni ed Autonomie locali, concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia». Nel medesimo decreto il Presidente della Regione subordina la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale di questo testo all'assenza di rilievi da parte del Consiglio dei ministri o del Ministro per i rapporti con le Regioni entro dieci giorni dalla comunicazione ai medesimi del



provvedimento, come da art. 41 dello Statuto regionale. Questo decreto del Presidente della Regione Calabria viene comunicato al Governo nella giornata dell'11 febbraio 2010.

Il testo dell'atto è stato promulgato dal Presidente della Regione come legge regionale n. 5 del 2010 e pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione del 22 febbraio del 2010. Successivamente, nel medesimo giorno, il Ministro per i rapporti con le Regioni ha invitato il Presidente della Regione «a non procedere alla promulgazione e alla pubblicazione del provvedimento», dal momento che «il contenuto dello stesso non è in linea né con quanto previsto dall'Intesa sancita in data 1° aprile 2009 né con la deliberazione del Consiglio dei ministri».

Il ricorrente ritiene che il proprio Commissario *ad acta*, promulgando e pubblicando un testo divergente dalle direttive impartitegli dal Governo, abbia violato gli artt. 118 e 120 Cost.

In particolare, il ricorrente, dopo avere richiamato le vicende che hanno indotto il Governo a nominare il Presidente della Giunta commissario *ad acta*, al fine dell'attuazione dell'Intesa del 1° aprile 2009, osserva che in tale qualità il predetto Presidente ha approvato e promulgato l'atto avente denominazione di legge regionale, riservandone nel contempo la pubblicazione «all'assenza di rilievi da parte del Consiglio dei ministri o del Ministro per i rapporti con le Regioni, entro dieci giorni dalla comunicazione ai medesimi del presente provvedimento, come da art. 41 del vigente statuto regionale».

Tuttavia, prosegue il ricorrente, benché tali rilievi fossero stati trasmessi dal Governo al "Presidente-commissario" nel pomeriggio del 22 febbraio 2010, quest'ultimo aveva la mattina stessa già provveduto alla pubblicazione dell'atto, previamente promulgato.

Il ricorrente ritiene che, così operando, il Presidente della Giunta abbia violato gli artt. 120 e 118 Cost., quest'ultimo espressivo del principio di leale collaborazione, poiché da un lato ha provveduto in difformità dalle "direttive governative" impartitegli in sede di nomina a commissario, dall'altro ha anticipato la promulgazione e la pubblicazione della "legge regionale" n. 5 del 2010, così violando i «più generali principi di buona fede e di correttezza».

3. — Questa Corte aveva fissato la discussione su entrambi i ricorsi per l'udienza pubblica del 5 ottobre 2010, ma l'Avvocatura generale dello Stato il 16 settembre 2010 ha presentato istanza di rinvio a nuovo ruolo, in relazione al fatto che la Regione Calabria aveva nel frattempo approvato la legge 11 agosto 2010, n. 21 (Misure straordinarie a sostegno dell'attività edilizia finalizzata al miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), il cui art. 11 abroga la "legge" n. 5 del 2010, al fine di valutare se «si possa procedere alla rinuncia del ricorso per intervenuta cessazione della materia del contendere».

Il rinvio della trattazione di entrambe le questioni alla udienza pubblica del 16 novembre 2010 è stato concesso da questa Corte. Successivamente, l'Avvocatura generale dello Stato ha comunicato che in effetti il Consiglio dei ministri ha deliberato nella seduta del 22 ottobre 2010 di rinunciare all'impugnativa relativa alla legge n. 5 del 2010. Relativamente al ricorso per conflitto di attribuzione il Governo non ha, invece, nulla deliberato prima dell'udienza pubblica.

Considerato in diritto

1. — Con un primo ricorso (reg. ric. n. 49 del 2010), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, comma 2, lett. d) e 2, comma 1, dell'atto denominato legge della Regione Calabria 11 febbraio 2010, n. 5 (Attuazione dell'Intesa sancita in data 1° aprile 2009, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra Stato, Regioni ed Autonomie locali, concernente misure per il rilascio dell'economia attraverso l'attività edilizia. Approvata dal Presidente della Giunta Regionale quale commissario *ad acta* con Decreto n. 24 del 9 febbraio 2010), in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, ed al «principio di leale collaborazione di cui agli artt. 117 e 118 Cost.».

Con un secondo ricorso (reg. confl. n. 4 del 2010), il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Calabria, per l'annullamento «degli atti di promulgazione e di pubblicazione» della predetta "legge", in riferimento all'art. 120 (*recte*: art. 120, secondo comma) Cost. e al «principio di leale collaborazione ex art. 118 Cost.».

La vicenda proposta all'attenzione di questa Corte muove, in ordine di tempo, dall'Intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il giorno 1° aprile 2009 in materia di rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia, con cui le Regioni si sono impegnate «ad approvare entro e non oltre 90 giorni proprie leggi ispirate» agli obiettivi indicati in tale atto.



Nella persistente inerzia della Regione Calabria a provvedere in tal senso, si è inserito il Presidente della Giunta, il quale, «nella qualità di commissario *ad acta*, ai sensi dell'art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131» (secondo quanto recita il preambolo dell'atto), nominato dal Governo ed invitato a provvedere, «ha approvato», e successivamente, stavolta in qualità di Presidente della Giunta, promulgato e fatto pubblicare nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria del 22 febbraio 2010 il testo di un provvedimento composto da due articoli, e denominato appunto «legge regionale 11 febbraio 2010, n. 5».

Il Governo ha proposto ricorso in via principale contro tale provvedimento, sul presupposto che costituisca atto avente forza di legge soggetto al controllo di costituzionalità di questa Corte, ai sensi dell'art. 134 Cost., lamentando che esso viola il principio di leale collaborazione e, quanto al solo art. 2, comma 1, lettera d), la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente.

Inoltre, il Governo ha proposto conflitto di attribuzione avverso gli atti di promulgazione e di pubblicazione, ritenendo che il Presidente della Giunta, operando in tali sedi in qualità di proprio commissario *ad acta*, ne abbia violato le «direttive», per mezzo dell'approvazione di un testo difforme dalle indicazioni governative in merito.

2. — I due ricorsi sono connessi e meritano pertanto di essere riuniti, ai fini di una decisione congiunta.

3. — Nelle more del giudizio, l'atto impugnato in via principale è stato eliminato dall'art. 11 della legge della Regione Calabria 11 agosto 2010, n. 21 (Misure straordinarie a sostegno dell'attività edilizia finalizzata al miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale): in seguito a ciò, il Consiglio dei ministri ha deliberato la rinuncia al ricorso in via principale.

In difetto di costituzione della Regione Calabria, ciò determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzione, l'estinzione del processo, profilo processuale preliminare la cui ricorrenza esime da ogni ulteriore considerazione.

4. — La rinuncia al conflitto di attribuzione è invece stata adottata dal Consiglio dei ministri solo in data 18 novembre 2010, e comunicata a questa Corte dall'Avvocatura dello Stato il successivo 22 novembre, quando tale conflitto era già stato discusso, a seguito dell'udienza pubblica del 16 novembre (art. 17, commi 3 e 5, delle Norme integrative): tale rinuncia, per questa ragione, resta priva di effetti processuali.

5. — Il ricorso è inammissibile per assoluta carenza di idoneità lesiva, rispetto alle attribuzioni costituzionali dello Stato, degli atti di promulgazione e di pubblicazione impugnati, posto che essi hanno ad oggetto una mera parvenza di legge, priva dei necessari requisiti previsti dalla Costituzione per poter essere ritenuta atto legislativo, e pertanto insuscettibile fin dalla sua origine di determinare effetti di alcun genere (sentenza n. 152 del 1982).

Come si è visto, l'atto in questione è stato approvato non già dal Consiglio regionale, cui l'art. 121 Cost. demanda l'esercizio delle potestà legislative attribuite alla Regione, ma da altro organo del tutto privo di tale investitura.

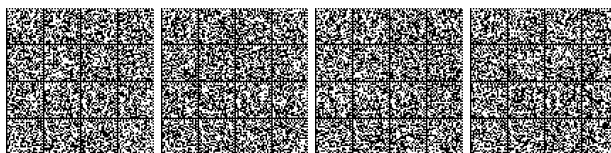
Ciò, malgrado che la disciplina del sistema delle fonti normative primarie sia caratterizzata nel nostro ordinamento costituzionale dalla necessaria individuazione sia delle fonti, che degli organi titolari delle diverse funzioni legislative.

Infatti, in considerazione della particolare efficacia delle fonti legislative, delle rilevanti materie ad esse riservate, della loro incidenza su molteplici situazioni soggettive, nonché del loro raccordo con il sistema rappresentativo, una siffatta individuazione può essere disposta solo da fonti di livello costituzionale. In particolare, la disciplina delle deroghe alla normale attribuzione del potere legislativo alle sole assemblee rappresentative è oggetto di normative speciali ed espresse di rango costituzionale.

In coerenza con queste premesse, è pacifico che a livello regionale è solo il Consiglio regionale l'organo titolare del potere legislativo.

Né ha alcuna attinenza con la questione oggi a giudizio il dibattuto profilo, concernente l'esercizio del potere sostitutivo previsto dall'art. 120, secondo comma, Cost., in relazione all'attività legislativa regionale, mediante atti aventi forza di legge del Governo.

Infatti, la disciplina contenuta nel secondo comma dell'art. 120 Cost. non può essere interpretata come implicitamente legittimante il conferimento di poteri di tipo legislativo ad un soggetto che sia stato nominato Commissario del Governo: anche volendosi interpretare la surrichiamata disposizione costituzionale come tale da legittimare il potere del Governo di adottare atti con forza di legge in sostituzione di leggi regionali, e quindi eccezionalmente derogando al riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni, tramite l'esercizio in via temporanea dei propri poteri di cui all'art. 77 Cost., resta evidente il divieto costituzionale di affidare ad un diverso organo gli eccezionali poteri di natura legislativa del Consiglio dei Ministri o – tanto più – di incaricarlo addirittura di adottare una legge regionale, che è invece un potere proprio del solo organo rappresentativo della Regione.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,**Dichiara estinto il processo in via principale (reg. ric. n. 49 del 2010), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;**Dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione (reg. confl. enti n. 4 del 2010), avente ad oggetto gli atti di promulgazione e pubblicazione dell'atto denominato legge della Regione Calabria 11 febbraio 2010, n. 5 (Attuazione dell'Intesa sancita in data 1° aprile 2009, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra Stato, Regioni ed Autonomie locali, concernente misure per il rilascio dell'economia attraverso l'attività edilizia. Approvata dal Presidente della Giunta Regionale quale commissario ad acta con Decreto n. 24 del 9 febbraio 2010), sollevato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 118 e 120 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 dicembre 2010.

Il Presidente: DE SIERVO*Il redattore:* DE SIERVO*Il cancelliere:* MELATTI

Depositato in cancelleria il 17 dicembre 2010.

Il Cancelliere: MELATTI

10C0915

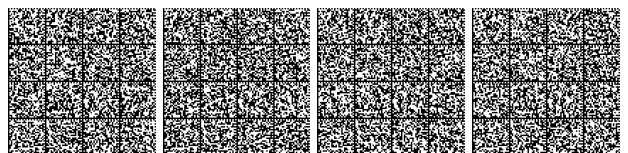
N. 362

Ordinanza 13 - 17 dicembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Instaurazione del giudizio con “sentenza-ordinanza” - Idoneità del provvedimento - Sussistenza.**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Oggetto del giudizio - Identificazione in base alla sola ordinanza di rimessione - Impossibilità di prendere in considerazione l'ulteriore parametro dedotto dalla parte privata.****Appalti pubblici - Norme della Regione Sardegna - Incameramento della cauzione provvisoria da parte dei soggetti aggiudicatori e segnalazione all'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici anche nel caso di mancata stipula del contratto con l'aggiudicatario provvisorio, a causa dell'accertamento dell'insussistenza del possesso dei requisiti di ordine generale - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza» e della normativa statutaria in materia di lavori pubblici - Mancata esplicitazione delle ragioni dell'opzione ermeneutica accolta dal rimettente in presenza di un contrastante orientamento della giurisprudenza amministrativa - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5, art. 18, commi 3, 4 e 5.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); Statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 3, lett. e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 48 e 75



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO.

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 18, commi 3, 4 e 5, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5 (Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, in attuazione della direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 e disposizioni per la disciplina delle fasi del ciclo dell'appalto), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, sezione I, nel procedimento vertente tra la Fontana Costruzioni s.p.a. e la Abbanoa s.p.a. ed altri, con ordinanza del 13 agosto 2009, iscritta al n. 278 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2009.

Visto l'atto di costituzione della Fontana Costruzioni s.p.a.;

Udito nell'udienza pubblica del 16 novembre 2010 il Giudice relatore Giuseppe Tesaro.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, sezione I, con «sentenza-ordinanza» del 13 agosto 2009, ha sollevato, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione ed all'articolo 3, lettera *e*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), questione di legittimità costituzionale dell'articolo 18, commi 3, 4 e 5, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5 (Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, in attuazione della direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 e disposizioni per la disciplina delle fasi del ciclo dell'appalto);

che, secondo il rimettente, la Fontana Costruzioni s.p.a., all'esito della procedura di gara indetta dalla Abbanoa s.p.a. per l'appalto di lavori di «manutenzione conservativa delle opere del servizio idrico integrato e nuovi allacci», è stata dichiarata aggiudicataria provvisoria dei lavori relativi a due lotti, ma, successivamente, la società appaltante ha disposto la revoca dell'aggiudicazione, l'incameramento della cauzione provvisoria e la segnalazione del fatto all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (*infra*: Autorità), in quanto dai controlli effettuati in ordine al possesso dei requisiti generali dichiarati ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) erano emerse irregolarità nel versamento di contributi presso la Cassa edile;

che la Fontana Costruzioni s.p.a. ha impugnato: i provvedimenti di revoca dell'aggiudicazione provvisoria e di aggiudicazione ad altre società; i provvedimenti di escussione della cauzione provvisoria e di segnalazione all'Autorità e la relativa nota di comunicazione; il bando ed il disciplinare di gara e la nota protocollo n. 48157 del 7 luglio 2008 di comunicazione dell'avvio del procedimento;

che il TAR, con «sentenza-ordinanza», «non definitivamente pronunciando sul ricorso», dopo avere rigettato la domanda di annullamento del provvedimento di revoca dell'aggiudicazione provvisoria, ha sollevato questione di legittimità costituzionale del citato art. 18, commi 3, 4 e 5, nella parte in cui prevede che «i soggetti aggiudicatori richiedono, entro dieci giorni dalla conclusione della gara e prima di procedere all'approvazione dell'aggiudicazione, ove previsto, al concorrente provvisoriamente aggiudicatario ed al secondo in graduatoria, di comprovare, entro un termine perentorio [...] il possesso dei requisiti dichiarati in fase di gara» (comma 3) e che, qualora tale prova non sia fornita o non sia confermato il contenuto delle dichiarazioni, devono procedere «all'escussione della cauzione provvisoria», alla nuova aggiudicazione (comma 4) ed alla «comunicazione del fatto all'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici» (comma 5);

che, secondo il giudice *a quo*, la questione è rilevante, poiché la procedura di gara è stata indetta dalla Abbanoa s.p.a., società a totale partecipazione pubblica, affidataria della gestione del servizio idrico integrato sull'intero territorio regionale e, quindi, riconducibile tra i «soggetti operanti nei settori speciali di cui alla direttiva 2004/17/CE» (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali), ai quali è applicabile la norma censurata, ai sensi dell'art. 3, comma 2, lettera *d*), della legge della Regione Sardegna n. 5 del 2007;



che, ad avviso del rimettente, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la competenza legislativa di tipo primario spettante alla Regione Sardegna nella materia «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione» (art. 3, lettera e, dello statuto speciale) non le consentirebbe di legiferare in ambiti riconducibili alle materie «tutela della concorrenza» – alla quale va ricondotta la disciplina delle procedure di qualificazione e selezione dei concorrenti e delle procedure di affidamento (sentenza n. 401 del 2007) – ed «ordinamento civile» (sentenza n. 411 del 2008);

che, secondo il TAR, la disciplina della cauzione provvisoria sarebbe riservata «alla competenza legislativa, anche di dettaglio, dello Stato, in quanto ricade nella materia tutela della concorrenza», dato che questa Corte la avrebbe ricondotta alla fase della scelta del contraente (sentenza n. 401 del 2007), dichiarando altresì l'illegittimità costituzionale dell'articolo 54, commi 1, 2, 8, 9, 10 e 11, della legge regionale in esame, nella parte in cui stabiliva una regolamentazione delle «garanzie ed assicurazione» dell'offerta difforme da quella dettata dal decreto legislativo n. 163 del 2006 (sentenza n. 411 del 2008);

che, pertanto, il citato art. 18, commi 3, 4 e 5, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e l'articolo 3, lettera e), dello statuto speciale, in quanto, prevedendo l'escussione della cauzione provvisoria e la segnalazione all'Autorità in un caso non contemplato dalla disciplina statale (artt. 48 e 75 del d.lgs. n. 163 del 2006), inciderebbe illegittimamente sulla disciplina concernente la cauzione provvisoria, anche perché detta segnalazione comporta l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie e l'eventuale sospensione (da uno a dodici mesi) dalla partecipazione alle procedure di affidamento;

che nel giudizio davanti a questa Corte si è costituita la Fontana Costruzioni s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, chiedendo l'accoglimento della questione sulla scorta di argomentazioni sostanzialmente coincidenti con quelle sviluppate nell'ordinanza di rimessione, deducendo, altresì, che la norma censurata violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e che, concernendo la disciplina dalla stessa prevista una materia di competenza dello Stato, spetterebbe «al legislatore statale prevedere eventualmente sanzioni amministrative».

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, sezione I, dubita, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione ed all'articolo 3, lettera e), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), della legittimità costituzionale dell'articolo 18, commi 3, 4 e 5, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5 (Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, in attuazione della direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 e disposizioni per la disciplina delle fasi del ciclo dell'appalto);

che la questione di legittimità costituzionale, benché proposta con «sentenza-ordinanza», con la quale il TAR, «non definitivamente pronunciando sul ricorso», ha rigettato la domanda di annullamento del provvedimento di revoca dell'aggiudicazione, senza esaminare le censure la cui decisione ha ritenuto condizionata alla previa definizione dell'incidente di costituzionalità, è, sotto questo profilo, ammissibile, in quanto il provvedimento contiene un duplice ordine di statuizioni ed è configurabile come «ordinanza», nella parte in cui il rimettente, con esso, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, senza avere del tutto definito il giudizio principale, del quale ha disposto la sospensione (sentenza n. 94 del 2009, ordinanza n. 243 del 2010);

che il citato art. 18, commi 3, 4 e 5, dispone che «i soggetti aggiudicatori richiedono, entro dieci giorni dalla conclusione della gara e prima di procedere all'approvazione dell'aggiudicazione, ove previsto, al concorrente provvisoriamente aggiudicatario ed al secondo in graduatoria, di comprovare, entro un termine perentorio [...] il possesso dei requisiti dichiarati in fase di gara» (comma 3) e che, qualora «tale prova non sia fornita o non sia confermato il contenuto delle dichiarazioni», devono procedere «all'escussione della cauzione provvisoria», alla nuova aggiudicazione (comma 4) ed alla «comunicazione del fatto all'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici per i provvedimenti di competenza» (comma 5);

che, secondo il TAR, la norma regionale censurata violerebbe gli articoli 117, secondo comma, lettera e), Cost., e 3, lettera e), dello statuto speciale (sono questi i soli parametri che vengono in rilievo, non potendo essere presi in considerazione quelli ulteriori dedotti dalla parte privata), in quanto stabilisce che i soggetti aggiudicatori devono procedere all'incameramento della cauzione provvisoria ed alla segnalazione all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture anche nel caso di mancata stipula del contratto con l'aggiudicatario provvisorio, a causa dell'accertamento dell'insussistenza del possesso dei requisiti di ordine generale, e cioè in un caso ulteriore rispetto a quelli previsti dagli articoli 48 e 75 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE);

che il rimettente ha sollevato la questione di legittimità costituzionale, muovendo da siffatta premessa interpretativa, enunciata in modo assertivo, senza chiarire le ragioni che dovrebbero giustificarla;

che un indirizzo della giurisprudenza amministrativa, nell'interpretare le norme del decreto legislativo n. 163 del 2006, ha, invece, affermato che, «a prescindere da ogni questione sulla natura e funzione della cauzione provvisoria», la possibilità di incamerarla «in caso di difetto dei requisiti generali» «discende direttamente» dall'art. 75,



comma 6, di detto decreto, in quanto «il fatto dell'affidatario è qualunque ostacolo alla stipulazione a lui riconducibile, dunque non solo il rifiuto di stipulare o il difetto di requisiti speciali, ma anche il difetto di requisiti generali», ritenendo, altresì che ««la segnalazione all'Autorità va fatta non solo nel caso di riscontrato difetto dei requisiti di ordine speciale in sede di controllo a campione, ma anche in caso di riscontrato difetto dei requisiti di ordine generale» (Cons. Stato, sez. VI, 4 agosto 2009, n. 4905);

che, pertanto, in presenza di siffatto orientamento, la mancata esplicitazione delle ragioni dell'opzione ermetica accolta per ritenere sussistente il denunciato contrasto tra la disciplina stabilita dalla disposizione regionale censurata e quella prevista dal decreto legislativo n. 163 del 2006 comporta la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, e ciò indipendentemente dalla considerazione in ordine alla idoneità delle previsioni contenute nel citato art. 18, commi 3, 4 e 5, ad elevare il livello di competitività e concorrenzialità delle imprese nel segmento di mercato interessato dalle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 18, commi 3, 4 e 5, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5 (Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, in attuazione della direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 e disposizioni per la disciplina delle fasi del ciclo dell'appalto), sollevata in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione ed all'articolo 3, lettera e), dello statuto speciale per la Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, sezione I, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 dicembre 2010.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: MELATTI

Depositato in Cancelleria il 17 dicembre 2010.

Il Cancelliere: MELATTI

10C0916

N. 363

Ordinanza 13 - 17 dicembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Procedimenti cautelari in materia agraria - Reclamabilità dell'ordinanza cautelare emessa dalla sezione specializzata agraria del tribunale e attribuzione della detta potestà cautelare al presidente della sezione - Mancata previsione espressa - Prevista adozione di ordinanze in camera di consiglio dopo aver sentito le parti, con implicito divieto di provvedere con decreto *inaudita altera parte* - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di efficienza, di correttezza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Omessa descrizione della fattispecie, con conseguente impossibilità di vagliare la rilevanza delle questioni - Difetto di chiarezza e di univocità dell'ordinanza di rimessione - Impropria richiesta di avallo interpretativo - Carattere prematuro ed ipotetico delle questioni - Assenza di adeguate argomentazioni in ordine alla non manifesta infondatezza - Manifesta inammissibilità.

- Cod. proc. civ., art. 669-terdecies; legge 11 febbraio 1971, n. 11, art. 26, terzo comma.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24 e 97; cod. proc. civ., artt. 696, secondo comma, e 696-bis.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 669-*terdecies* del codice di procedura civile e dell'articolo 26, terzo comma, della legge 11 febbraio 1971, n. 11 (Nuova disciplina dell'affitto dei fondi rustici), promosso dal Presidente della Sezione specializzata agraria del Tribunale ordinario di Ancona nel procedimento vertente tra Ferretti Giancarlo, in proprio e nella qualità di legale rappresentante della Sperimentazioni Agricole s.r.l., e Chessa Matteucci Yuri ed altri, in proprio e nella qualità di legali rappresentanti dell'Azienda agricola Eredi di Chessa Sebastiano, con ordinanza del 18 aprile 2009, iscritta al n. 142 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, 1^a serie speciale, dell'anno 2010.

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

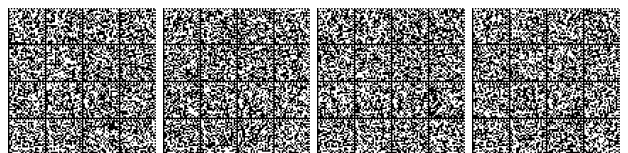
Udito nella camera di consiglio del 17 novembre 2010 il giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che il Presidente della Sezione specializzata agraria del Tribunale di Ancona, «statuendo nel procedimento cautelare agrario di prima istanza n. 101699/2008 R.G.», con ordinanza emessa il 18 aprile 2009, ha sollevato – in riferimento agli articoli 2, 3, 24 e 97 della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'articolo 669-*terdecies* del codice di procedura civile, «laddove non contempla espressamente la reclamabilità dell'ordinanza cautelare emessa dalla Sezione agraria specializzata del Tribunale, e laddove non attribuisce detta potestà cautelare al Presidente della Sezione agraria specializzata» (in analogia con l'articolo 696, secondo comma, cod. proc. civ., in tema di accertamento tecnico preventivo, e con l'articolo 696-*bis* cod. proc. civ., in tema di consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite), e dell'articolo 26, terzo comma, della legge 11 febbraio 1971, n. 11 (Nuova disciplina dell'affitto dei fondi rustici), «ove quest'ultimo non sia ritenuto implicitamente abrogato, per contrasto con gli artt. 669-*sexies* primo comma e secondo comma, 669-*terdecies* [...] e *quaterdecies* c.p.c.»;

che il rimettente – premesso, in fatto, che «in altro procedimento cautelare n. 100654/2007 R.G.», il Tribunale ordinario di Ancona Sezione specializzata agraria, quale giudice del reclamo ex art. 669-*terdecies* cod. proc. civ., aveva dichiarato la nullità «per vizi di forma» di una precedente ordinanza (emessa dal medesimo Presidente rimettente, ex art. 669-*sexies* cod. proc. civ., reiettiva di altro ricorso cautelare *ante causam* ex art. 700 cod. proc. civ.) – ritiene tale provvedimento viziato di «ultrapetizione-extrapetizione» poiché, non contestata in quella sede la competenza funzionale monocratica del Presidente della Sezione specializzata agraria ed essendo in gioco «la sola reclamabilità (o non reclamabilità) dell'ordinanza cautelare di 1° grado», «il Collegio, investito del gravame, avrebbe dovuto limitarsi ad esaminare [...] se il provvedimento fosse (o meno) suscettibile di reclamo»;

che il rimettente – avverso tale decisione del Collegio, da lui ritenuta «non condivisibile» – afferma che «l'art. 669-*terdecies* c.p.c., tanto nella versione della Novella 1990, quanto nella versione della Novella 2005, non contempla alcuna forma di reclamo avverso l'ordinanza emessa dalla Sezione agraria specializzata del Tribunale»; che il primo comma dell'art. 26 della citata legge n. 11 del 1971 «non è da ritenersi preclusivo della competenza presidenziale in materia cautelare»; e che il secondo comma del medesimo art. 26, «nell'investire le Sezioni agrarie specializzate dei provvedimenti cautelari, relativi alle controversie di competenza delle stesse Sezioni, non traccia distinzione di sorta fra Presidente della Sezione agraria e organo collegiale»; e ritiene altresì «implicitamente abrogato, per contrasto con la nuova normativa in tema di procedimenti cautelari, [...] il terzo comma del citato art. 26, laddove vieta, implicitamente, l'emissione di decreto “*inaudita altera parte*” nella ipotesi di sequestro, conservativo o giudiziario»;

che, peraltro, il giudice *a quo* osserva che, «ove non si accetti la tesi (dello scrivente) di abrogazione implicita del detto 3° comma (che oltretutto sembra discriminare, ulteriormente, la fattispecie del sequestro, conservativo o giudiziario che sia, rispetto alle altre fattispecie cautelari), per contrasto con gli artt. 669-*terdecies* e *quaterdecies* c.p.c., il comma medesimo dovrebbe essere ritenuto palesemente viziato da incostituzionalità, per lesione (ex artt. 2 e



3 Carta costituzionale) di fattispecie obiettivamente identiche, che vengono ad essere tutelate in grado minore rispetto alla sfera giusciviltistica, per il solo fatto di originare da contenzioso agrario», nonché per violazione dell'art. 97 Cost., perché inibisce «la potestà di ravvisare, in capo al giudice della cautela, gli estremi per la tutela anticipata nelle forme della decretazione interinale “*inaudita altera parte*”»;

che, inoltre, il rimettente – data l'esigenza di colmare «la lacuna insita nell'art. 669-terdecies c.p.c. in tema di cautela emessa dalla Sezione Agraria specializzata» – «ritiene che la competenza funzionale dell'organo presidenziale sia desumibile da quanto, notoriamente, avviene in tema di emissione di decreti ingiuntivi, e, soprattutto [...], in tema di procedure di accertamento tecnico preventivo, ex art. 696 c.p.c. («novellato» dalla riforma 2005) ed ex art. 696-bis stessa codicistica (consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite)», aventi «vera e propria natura cautelare»; sicché, «ove non si ritenga il detto terzo comma art. 26 legge 11 febbraio 1971, n. 11, implicitamente abrogato per suo netto oculare evidente contrasto con gli artt. 669-bis e segg. c.p.c. (in particolare con gli artt. 669-terdecies e quaterdecies), va ritenuto incostituzionale, anche, ulteriormente, per evidente palese contrasto con il secondo comma, cit. norma, discriminando fra i vari tipi di procedimenti cautelari, tutelando, in modo minore, il sequestro rispetto alle altre procedure di minore cautela»;

che, infine, il giudice *a quo* afferma che «la rilevanza del presente “incidente di costituzionalità” [che, al fine di individuare una competenza funzionale, «attiene alla futura “certezza dei rapporti giuridici” sotto il profilo della tutela processuale»] è data dall'inderogabile esigenza, per i procedimenti cautelari “instaurandi”, di garantire la ripartizione interna delle procedure medesime, degli affari giudiziari “introitandi” nel rispetto dell'art. 97 Cost. sull'efficienza, correttezza e buon andamento della P.A.»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità delle sollevate questioni.

Considerato che il Presidente della Sezione specializzata agraria del Tribunale di Ancona – chiamato a statuire «nel procedimento cautelare agrario di prima istanza n. 101699/2008 R.G.» – censura, in riferimento agli articoli 2, 3, 24 e 97 della Costituzione, l'articolo 669-terdecies del codice di procedura civile, «laddove non contempla espressamente la reclamabilità dell'ordinanza cautelare emessa dalla Sezione agraria specializzata del Tribunale, e laddove non attribuisce detta potestà cautelare al Presidente della Sezione agraria specializzata» (in analogia con l'articolo 696, secondo comma, cod. proc. civ., in tema di accertamento tecnico preventivo, e con l'articolo 696-bis cod. proc. civ., in tema di consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite); nonché l'articolo 26, terzo comma, della legge 11 febbraio 1971, n. 11 (Nuova disciplina dell'affitto dei fondi rustici), «ove quest'ultimo non sia ritenuto implicitamente abrogato, per contrasto con gli artt. 669-sexies primo comma e secondo comma, 669-terdecies [...] e quaterdecies c.p.c.»;

che – come anche espressamente eccepito dal Presidente del Consiglio dei ministri intervenuto nel presente giudizio di costituzionalità – l'ordinanza di rimessione è viziata da diversi profili di inammissibilità;

che, in primo luogo, l'atto introduttivo risulta privo di qualsiasi descrizione della fattispecie sottoposta al vaglio del rimettente nel giudizio *a quo*;

che, infatti, il Presidente della Sezione specializzata agraria del Tribunale ordinario di Ancona si limita esclusivamente ad affermare di essere stato chiamato a statuire «nel procedimento cautelare agrario di prima istanza n. 101699/2008 R.G.», senza tuttavia fornire alcuna indicazione in ordine alla specifica domanda cautelare ivi proposta, di cui, in particolare, restano sconosciuti il *petitum* e la *causa petendi* e, di conseguenza, anche il tipo di tutela azionata, nonché lo stato della controversia in relazione alla accoglibilità di eventuali richieste di pronuncia della cautela *inaudita altera parte*, ovvero alla intervenuta instaurazione del contraddittorio nella successiva fase procedimentale;

che l'omessa descrizione della fattispecie determina l'impossibilità per la Corte di vagliare la configurabilità della rilevanza delle questioni medesime (ordinanze n. 127 e n. 79 del 2009);

che, d'altro canto, il contesto argomentativo dell'ordinanza di rimessione (peraltro priva della necessaria chiarezza ed univocità, anche riguardo alla giustificazione addotta a supporto delle richieste di intervento della Corte sulle singole norme censurate: ordinanza n. 302 del 2009) appare in effetti rivolto esclusivamente a confutare una precedente ordinanza collegiale pronunciata dalla Sezione agraria del medesimo Tribunale di Ancona in sede di reclamo «in altro procedimento cautelare n. 100654/2007 R.G.»; tant'è che – al di là di un asserito generico fine di individuazione della competenza funzionale del Presidente nella fase cautelare *ante causam* del giudizio *a quo* (che il rimettente stesso ripetutamente afferma sussistere) – la rilevanza delle questioni non viene riferita alla soluzione di problematiche inerenti al processo principale, ma alla «inderogabile esigenza per i procedimenti cautelari “instaurandi”, di garantire la ripartizione interna delle procedure medesime, degli affari giudiziari “introitandi” ed «alla futura “certezza dei rapporti giuridici” sotto il profilo della tutela processuale»;



che, motivata in tali termini la rilevanza delle questioni, risulta evidente come, attraverso il richiesto vaglio di costituzionalità, il giudizio incidentale venga nella specie utilizzato dal giudice *a quo* in modo distorto (ordinanza n. 219 del 2010), diretto impropriamente ad ottenere da questa Corte un avallo interpretativo allo scopo di preservare l'emanando provvedimento del presidente da una (eventuale e futura) diversa lettura ed applicazione delle norme da parte del collegio;

che, inoltre, anche le sollevate questioni, prese singolarmente, risultano premature o ipotetiche;

che, infatti, la denunciata mancata espressa previsione, nell'art. 669-terdecies cod. proc. civ., della reclamabilità dell'ordinanza cautelare emessa dalla sezione agraria si configura come censura prematura e priva di rilevanza nel procedimento cautelare di prima istanza (e ciò qualunque sia l'organo, monocratico o collegiale, ritenuto funzionalmente competente a conoscere ed a statuire in tale fase);

che altrettanto irrilevante – non essendo stata riferita alcuna contestazione su tale specifico profilo ed anzi essendo stato ripetutamente esplicitato e motivato il convincimento del rimettente di essere funzionalmente competente a statuire in merito alla domanda cautelare *ante causam* quale organo monocratico – appare la ulteriore censura mossa all'art. 669-terdecies cod. proc. civ., riguardante l'omessa previsione appunto della competenza cautelare del Presidente della Sezione specializzata agraria;

che, altresì, si presenta viziata di ipoteticità la denuncia riferita all'art. 26, terzo comma, della legge 11 febbraio 1971, n. 11, secondo cui «sulle istanze di sequestro le sezioni specializzate provvedono con ordinanza in camera di consiglio dopo aver sentito le parti», giacché – anche a prescindere dal fatto che non è dato sapere se il rimettente sia stato chiamato a provvedere su istanze di sequestro, cui la disposizione si riferisce – detto comma viene impugnato «ove [...] non sia ritenuto implicitamente abrogato», così indebitamente demandandosi ancora una volta a questa Corte il compito (viceversa spettante al giudice *a quo*) di verificare la vigenza della norma;

che, infine, l'ordinanza di rimessione è ulteriormente viziata dalla assenza di adeguate (o quantomeno sufficienti) argomentazioni in ordine agli specifici motivi della ritenuta non manifesta infondatezza delle questioni medesime rispetto a tutti gli evocati parametri costituzionali, la cui lesione viene dedotta in modo del tutto apodittico (ordinanza n. 122 del 2009);

che, pertanto, le sollevate questioni devono essere dichiarate manifestamente inammissibili.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 669-terdecies del codice di procedura civile e dell'articolo 26, terzo comma, della legge 11 febbraio 1971, n. 11 (Nuova disciplina dell'affitto dei fondi rustici), sollevate – in riferimento agli articoli 2, 3, 24 e 97 della Costituzione – dal Presidente della Sezione specializzata agraria del Tribunale ordinario di Ancona, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 dicembre 2010.

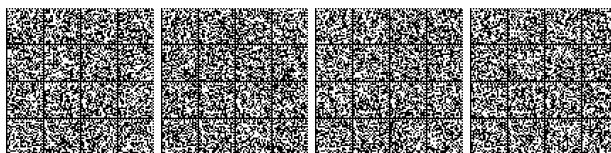
Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: GROSSI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 17 dicembre 2010.

Il cancelliere: MELATTI



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 108

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 ottobre 2010
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Proroga, al fine dell'attuazione dei programmi comunitari e nazionali, degli incarichi dirigenziali a termine e dei contratti di lavoro a tempo determinato, di consulenza, di collaborazione coordinata e continuativa nonché dei contratti di servizi stipulati o comunque utilizzati - Proroga dei contratti di lavoro a tempo determinato stipulati nell'ambito delle procedure di stabilizzazione di cui alla legge n. 244 del 2007 - Contrasto con la norma statale di principio che prevede la revoca di diritto di incarichi e contratti nel caso (di fatto verificatosi per la Regione Puglia) di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio finanziario 2009 - Contrasto con le norme generali sull'ordinamento generale del lavoro nelle Amministrazioni pubbliche che ritengono eccezionale e temporaneo il ricorso allo strumento del rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, violazione del principio di uguaglianza.

- Legge della Regione Puglia 2 agosto 2010, n. 10.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 14, commi 19 e 21; decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, artt. 1, 7, comma 6, e 36.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587) e presso la stessa domiciliato in Roma alla Via dei Portoghesi n. 12, giusta delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella riunione del 24 settembre 2010, ricorrente; contro la Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, con sede in Bari Lungomare Nazario Sauro, n. 33, intimata, per la declaratoria della illegittimità costituzionale della legge della Regione Puglia del 2 agosto 2010, n. 10, pubblicata sul BUR del 9 agosto 2010, n. 232, recante l'«attuazione dei programmi comunitari e nazionali e dei processi di stabilizzazione», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 1, 7, comma 6, e 36 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli artt. 3 e 97 Cost.

FATTO

La Regione Puglia ha emanato la l.r. n. 10 del 2010, pubblicata sul BUR del 9 agosto 2010, n. 232, recante l'«attuazione dei programmi comunitari e nazionali e dei processi di stabilizzazione».

L'articolo unico di tale legge prevede, al primo comma, che «al fine di assicurare il rispetto degli obiettivi stabiliti e degli obblighi assunti con l'Unione Europea, la Regione Puglia continua ad avvalersi, sino alla scadenza inizialmente stabilita o successivamente prorogata, degli incarichi dirigenziali a termine e dei contratti di lavoro a tempo determinato, di consulenza, di collaborazione coordinata e continuativa nonché dei contratti di servizi stipulati o comunque utilizzati per attuare i programmi comunitari ovvero i programmi finanziati su fondi statali a destinazione vincolata (grassetto nostro: n.d.r.)».

Il secondo comma prevede inoltre che «la Regione Puglia continua altresì ad avvalersi, sino alla scadenza inizialmente stabilita o successivamente prorogata, dei contratti di lavoro a tempo determinato stipulati nell'ambito delle procedure di stabilizzazione di cui alla legge 24 dicembre 2007, n. 244 (grassetto nostro: n.d.r.)».

Il terzo ed ultimo comma fa infine salva l'applicazione dell'art. 76, comma 4, della legge 6 agosto 2008, n. 133 (ovvero, più esattamente, dell'art. 76, comma 4, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), che vieta all'ente — in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'eserci-



zio precedente — di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, nonché di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della predetta disposizione.

La suddetta legge (o, quanto meno, primi due commi dell'art. unico sopra richiamato, atteso che l'ultimo comma si limita a riaffermare la vigenza di una norma statale autonomamente applicabile) si espone a censure di illegittimità costituzionale per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. Violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 14, commi 19 e 21, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. in legge, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, legge 30 luglio 2010, n. 122.

La legge regionale in esame, nel fare salvi gli incarichi dirigenziali a termine ed i contratti di lavoro a tempo determinato, di consulenza, di collaborazione coordinata e continuativa ed i contratti di servizio stipulati o utilizzati per attuare i programmi comunitari o i programmi finanziati su fondi statali a destinazione vincolata, nonché i contratti di lavoro a tempo determinato stipulati nell'ambito delle procedure di stabilizzazione ex l. 244/07, si pone in assoluto contrasto con la disposizione contenuta nell'art. 14, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, conv., con modif., dalla l. 122/2010, il quale prevede che — nei casi previsti dal precedente comma 19 (e cioè nei casi di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio finanziario 2009) — «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'art. 76, comma 4, secondo periodo del d. l. n. 112 del 2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 2008 (e cioè i contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della predetta disposizione: n.d.r.), deliberati, stipulati o prorogati dalla regione ... sono revocati di diritto (grassetto nostro: n.d.r.)».

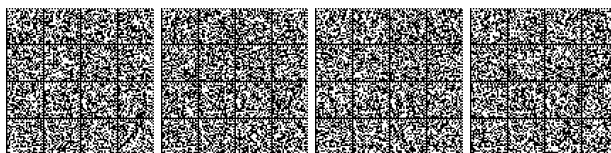
Secondo quanto accertato dal Ministro dell'economia e delle finanze, la Regione Puglia non ha rispettato il patto di stabilità interno, in guisa che per l'inequivoco disposto della predetta norma statale si devono ritenere revocati di diritto gli incarichi dirigenziali ed i contratti di lavoro che la legge impugnata ha inteso invece salvaguardare.

Il contrasto non è privo di rilievo sul piano costituzionale ed implica la manifesta illegittimità della normativa regionale.

Secondo noti e consolidati principi affermati dalla giurisprudenza di codesta Corte, le norme che disciplinano il cosiddetto «patto di stabilità» costituiscono espressione di esigenze di contenimento della spesa pubblica, finalizzate al raggiungimento di obiettivi nazionali di stabilizzazione finanziaria ed imposte dai vincoli comunitari, e rientrano perciò nella materia del «coordinamento della finanza pubblica» che appartiene alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni. Ed invero, le disposizioni che mirano «ad assicurare il rispetto dei parametri fissati nel patto di stabilità e crescita dell'Unione europea ... allo scopo di soddisfare esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica ... costituiscono legittimo esercizio della competenza statale di coordinamento della finanza pubblica» (Corte Cost., 6 giugno 2008, n. 190. Nello stesso senso, *cf.* Corte Cost., sentenze n. 139 del 2009; nn. 289 e 120 del 2008, n. 82 del 2007; n. 64 del 2005).

In questa prospettiva, le disposizioni della legge statale che fissano limiti alle capacità di spesa; ai fini del rispetto del patto di stabilità e del riequilibrio finanziario, costituiscono norme di principio che limitano l'autonomia finanziaria degli enti locali e la capacità legislativa delle Regioni, così che si deve escludere che queste ultime possano introdurre norme derogatorie (o addirittura contrapposte) in base ai propri poteri di auto-organizzazione (sulla competenza della legislazione statale a prevedere vincoli di riequilibrio della finanza pubblica, *cf.* Corte Cost., n. 417 del 2005 e nn. 353, 345 e 36 del 2004, riferite specificamente alle Regioni a statuto speciale; nel senso che una disposizione statale di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica può incidere sulla materia dell'organizzazione e del funzionamento della Regione, *cf.* Corte Cost., n. 159 del 2008; n. 188 del 2007 e n. 2 del 2004).

La legge impugnata è dunque manifestamente illegittima per il rilevato contrasto con la normativa statale recentemente emanata nella medesima materia. La circostanza che il legislatore regionale si sia premurato di far salve le disposizioni dell'art. 76, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. n. 133 del 2008, non è d'altronde sufficiente ad evitare il predetto contrasto ed il conseguente vizio di incostituzionalità: le norme richiamate e fatte salve dalla legge regionale riguardano infatti il divieto di procedere a nuove assunzioni di personale, mentre quelle dell'art. 14, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, convertito in legge con modificazioni, dalla l. n. 122



del 2010, che nel caso di specie risultano trasgredite, prevedono la revoca di diritto dei rapporti pendenti. La Regione ha dunque mostrato di essere consapevole della natura vincolante delle norme statali recanti la disciplina del patto di stabilità, ma ha adottato un comportamento incoerente, rispettando alcune disposizioni soltanto e violando le altre.

2. *Violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in relazione agli artt. 1 e 36 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.*

I primi due commi della legge regionale impugnata dispongono che la Regione Puglia «continua ad avvalersi» dei contratti di lavoro a tempo determinato, già stipulati per l'attuazione dei programmi comunitari e nazionali e dei processi di stabilizzazione, «sino alla scadenza inizialmente stabilita o successivamente prorogata (grassetto nostro: n.d.r.)». Poiché la legge non chiarisce che se intende riferirsi soltanto ai rapporti già prorogati «prima» della sua entrata in vigore, così da salvaguardare soltanto i termini «già» prorogati in precedenza, si può legittimamente ritenere che la formula adoperata comporta la possibilità di prorogare anche in futuro i rapporti a tempo determinato pendenti. In tal modo, la «ratio legis» rappresentata non soltanto dalla conservazione dei rapporti in essere fino alla loro naturale scadenza, in base ai termini (originari o prorogati) già in precedenza fissati, ma anche e soprattutto dall'intento di pre-constituire le condizioni normative per disporre successive proroghe dei rapporti attualmente pendenti.

In questa prospettiva, pienamente legittimata dall'ambiguità del testo, la legge si espone ad ulteriori censure di illegittimità costituzionale.

L'art. 36, primo comma, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, dispone che «per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato seguendo le procedure di reclutamento previste dall'articolo 35 (grassetto nostro: n.d.r.)». In deroga a questa regola di carattere generale, il successivo secondo comma dello stesso articolo dispone che «per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa (grassetto nostro: n.d.r.)». Il terzo comma prevede quindi opportune misure per «combattere gli abusi nell'utilizzo del lavoro flessibile».

Queste disposizioni sono espressione del potere legislativo dello Stato nella materia «ordinamento civile», che appartiene alla propria competenza esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.; inoltre, ai sensi dell'art. 1 dello stesso d.lgs. esse costituiscono parametro interposto per la valutazione della costituzionalità della legge regionale impugnata, perché rientrano tra le norme generali sull'ordinamento generale del lavoro nelle Amministrazioni pubbliche. Da ciò consegue che — come specificato dal terzo comma del predetto art. 1 — «le Regioni a statuto ordinario si attengono ad esse, tenendo conto della peculiarità dei rispettivi ordinamenti».

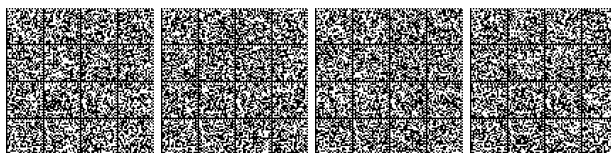
Per tali disposizioni il ricorso allo strumento del rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato deve intendersi di carattere assolutamente eccezionale e temporaneo e può avvenire al solo scopo di sopperire per periodi di tempo limitato a fatti e circostanze straordinarie; e ciò in quanto le pubbliche Amministrazioni, per provvedere allo svolgimento delle proprie ordinarie funzioni istituzionali, si devono avvalere in via di principio di personale di ruolo a tempo indeterminato, assunto a seguito del regolare espletamento di apposite procedure concorsuali.

Questi principi risultano violati dalla legge regionale in esame, che mantiene in vita i rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato pendenti senza rispettare i requisiti dell'eccezionalità e della temporaneità. Sotto il primo profilo, infatti, essa non indica le ragioni straordinarie che possano giustificare il ricorso a lavoratori dipendenti a tempo determinato, ma fa anzi riferimento a funzioni e compiti (quali l'attuazione dei programmi comunitari e dei programmi finanziati su fondi statali a destinazione vincolata) che rientrano nell'ambito dell'attività ordinaria di istituto; per quanto riguarda invece il requisito della durata, essa concede la possibilità di ulteriori proroghe dei termini vigenti, in contrasto con il carattere della temporaneità dei rapporti di lavoro in esame. In sostanza, la legge impugnata tende a conservare indefinitamente la vigenza dei rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato per far fronte alle normali esigenze operative dell'Ente, così violando le vincolanti disposizioni di carattere generale stabilite dal citato art. 36, d.lgs. 165/01.

3. *Violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in relazione agli artt. 1 e 7, comma 6, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.*

Considerazioni sostanzialmente analoghe a quelle svolte nel precedente motivo di ricorso si devono svolgere con riguardo alla disposizione del primo comma dell'articolo unico della legge regionale impugnata, secondo cui rimangono in vigore «sino alla scadenza inizialmente stabilita o successivamente prorogata» anche «gli incarichi dirigenziali a termine» ed «i contratti di consulenza, di collaborazione coordinata e continuativa ed i contratti di servizio stipulati per l'attuazione dei programmi comunitari e di quelli finanziati su fondi statali a destinazione vincolata».

Secondo l'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 (che, come già rilevato, rientra tra le disposizioni generali che disciplinano l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, e che — costituendo espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento



civile» — rappresentano principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost.), la pubblica Amministrazione può conferire incarichi di tal genere solo per esigenze a cui non può far fronte con personale in servizio, allorché ricorrano congiuntamente i seguenti presupposti di legittimità:

a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;

b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;

c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata;

d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione (*cfr.* sul punto Corte Conti, sez. giurisdizionale, sent. 27 febbraio 2007, n. 141).

Lo stesso art. 7, comma 6, del d.lgs. 165/2001 prevede inoltre che il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti.

La norma regionale in esame si pone in contrasto con questi principi fondamentali della materia, perché prevede la conservazione e/o la proroga di siffatti rapporti di lavoro autonomo:

per il solo fatto della loro attuale pendenza;

per lo svolgimento di ordinarie funzioni d'istituto;

senza alcuna verifica dell'obiettivo impossibilità di far fronte ad esse con il personale di ruolo;

senza il rispetto degli specifici limiti temporali imposti dalla loro natura eccezionale.

Da ciò consegue l'incostituzionalità della norma, non essendo concesso alle Regioni derogare alle norme di principio stabilite dalla legislazione statale nella materia.

4. Violazione dell'art. 97 Cost.

La legge impugnata appare incostituzionale anche per violazione dei principi contenuti nell'art. 97 Cost.

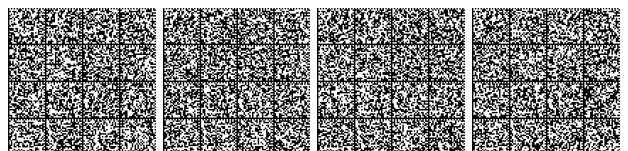
In primo luogo essa mantiene in vita i rapporti di lavoro precario esistenti senza preoccuparsi di verificare se essi siano stati costituiti nel rispetto delle regole di selezione concorsuale stabiliti in via generale dalla suddetta norma costituzionale e ribaditi, anche con riferimento ai lavori subordinati a termine, dall'art. 36, secondo comma, del d.lgs. n. 165 del 2001. Inoltre, sotto altro profilo, il continuativo ricorso a personale non di ruolo nuoce al buon andamento della pubblica Amministrazione, che postula invece l'utilizzazione di personale dotato dei necessari requisiti di preparazione, di esperienza e di professionalità, verificati attraverso una regolare procedura concorsuale di assunzione e maturati attraverso lo sviluppo di una regolare carriera.

Con riferimento ad una fattispecie analoga, codesta Ecc.ma Corte Costituzionale ha recentemente affermato che «la previsione dell'assunzione (sia pure a tempo determinato) di personale sfornito dei requisiti normalmente richiesti per lo svolgimento delle funzioni che è destinato ad espletare determina l'inserimento nell'organizzazione pubblica di soggetti che non offrono le necessarie garanzie di professionalità e competenza» (Corte Cost., sentenza n. 27 del 2008), e che la mancata osservanza «della disposizione di cui all'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, si pone in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.» (Corte Cost., sentenza n. 252 del 2009).

Tali ragioni appaiono estensibili anche alla fattispecie normativa in esame, che appare perciò contraria ai principi costituzionali.

5. Violazione dell'art. 3 Cost.

Sotto un ultimo profilo, la legge regionale impugnata si espone a vizi di legittimità costituzionale per la violazione del principio di uguaglianza stabilito dall'art. 3 Cost. Infatti, essa consente alle categorie di lavoratori prese in considerazione di proseguire e/o di prolungare il loro rapporto di lavoro con la Regione Puglia, a differenza di quanto avviene in identiche condizioni per le stesse categorie di lavoratori in servizio presso le altre Regioni, che sono assoggettati al rispetto delle condizioni e dei limiti stabiliti dai citati artt. 7, comma 6, e 36, del d.lgs. 165/2001, nonché — nei casi di avvenuta violazione del patto di stabilità — alla revoca di diritto dei propri rapporti.



P.Q.M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare costituzionalmente illegittima la l.r. Puglia del 2 agosto 2010, n. 10, pubblicata sul BUR del 9 agosto 2010, n. 232, recante l'«attuazione dei programmi comunitari e nazionali e dei processi di stabilizzazione», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. 1), e terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 1, 7, comma 6, e 36 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli artt. 3 e 97 Cost.

Unitamente all'originale notificato del presente ricorso, si depositano:

- 1) copia della legge regionale impugnata;*
- 2) copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 24 settembre 2010, recante la determinazione di proporre il presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.*

Roma, addì 4 ottobre 2010

L'Avvocato dello Stato: Alessandro DE STEFANO

10C0792

N. 109

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 ottobre 2010
(della Regione Toscana)*

Energia - Esecuzione della sentenza della Corte costituzionale n. 215/2010 - Interventi urgenti e indifferibili, connessi alla trasmissione, alla distribuzione e alla produzione dell'energia e delle fonti energetiche che rivestono carattere strategico nazionale, da effettuarsi con mezzi e poteri straordinari - Previsione che gli interventi siano individuati ad opera del Consiglio dei Ministri d'intesa con le Regioni e le Province autonome interessate - Previsione che il mancato raggiungimento dell'intesa possa essere superato con una determinazione governativa - Previsione che il Governo, con atto unilaterale, nomini il Commissario straordinario incaricato dell'esecuzione e ne determini i compiti - Previsione che in caso di mancato raggiungimento dell'intesa il Commissario eserciti i suoi poteri senza coinvolgimento della Regione, con poteri di sostituzione e deroga - Lamentata impossibilità per la Regione di contribuire all'individuazione degli interventi e di incidere sulle concrete modalità di cooperazione con l'autorità centrale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa e amministrativa della Regione nella materia concorrente della produzione, trasmissione e distribuzione dell'energia, violazione del principio di leale collaborazione, violazione delle condizioni che consentono la chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative regionali, violazione dei limiti costituzionali al potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni.

- Decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, convertito, con modificazioni, nella legge 13 agosto 2010, n. 129, art. 1, comma 1, che modifica l'art. 4 del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120.

Ricorso della Regione Toscana, in persona del Presidente *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 841 del 27 settembre 2010, rappresentato e difeso, come da mandato in calce al presente atto, dall'Avv. Lucia Bora dell'Avvocatura della Regione Toscana, ed elettivamente domiciliato in Roma, Corso Italia n. 102, presso lo studio dell'Avv. Giovanni Pasquale Mosca;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, recante «Misure urgenti in materia di energia» (pubblicato in *G.U.* del 9 luglio 2010, n. 158), così come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 129 del 13 agosto 2010 (pubblicata in *G.U.* del 18 agosto 2010 n. 192), nella parte in cui modifica i commi 3 e 4 dell'articolo 4 del decreto-legge n. 78 del 1° luglio 2009, per violazione degli articoli 117, 118 e 120 della Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio della leale cooperazione.



Sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 192 del 18 agosto 2010 è stata pubblicata la legge n. 129 del 13 agosto 2010, che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge n. 105 dell'8 luglio 2010, ed in particolare, l'art. 1, modificato in sede di conversione, il quale, «a seguito ed in esecuzione della sentenza della Corte Costituzionale 17 giugno 2010, n. 215», ha modificato i primi quattro commi dell'art. 4 («Interventi urgenti per le reti dell'energia») del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (recante «Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini»), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 3 agosto 2009.

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

DIRITTO

Il citato art. 1, comma del decreto-legge n. 105/2010 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 129/2010) prevede che:

«A seguito ed in esecuzione della sentenza della Corte costituzionale 17 giugno 2010, n. 215, i primi quattro commi dell'articolo 4 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, sono sostituiti dai seguenti:

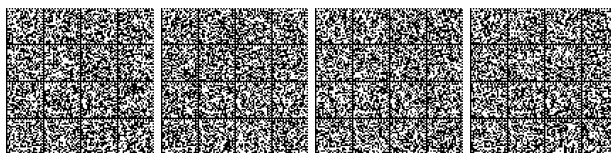
«1. Su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per la semplificazione normativa, il Consiglio dei Ministri individua, d'intesa con le regioni e le province autonome interessate, gli interventi urgenti ed indifferibili, connessi alla trasmissione, alla distribuzione e alla produzione dell'energia e delle fonti energetiche che rivestono carattere strategico nazionale, anche in relazione alla possibile insorgenza di situazioni di emergenza, ovvero per i quali ricorrono particolari ragioni di urgenza in riferimento allo sviluppo socioeconomico, e che devono pertanto essere effettuati con mezzi e poteri straordinari.

2. Gli interventi di cui al comma 1 sono realizzati in regime di cooperazione funzionale ed organizzativa tra commissari straordinari del Governo, nominati ai sensi del comma 3, e le regioni e province autonome interessate. Con le intese di cui al comma 1, sono definiti i criteri per l'esercizio della cooperazione funzionale ed organizzativa tra commissari straordinari, regioni e province autonome per l'esercizio dei compiti di cui al presente articolo; tali criteri possono contemplare anche il coinvolgimento di soggetti privati nell'attuazione degli interventi e nel relativo finanziamento, purché ne siano assicurate l'effettività e l'entità. Ciascun commissario, sentiti gli enti locali interessati, emana gli atti e i provvedimenti, nonché cura tutte le attività, di competenza delle amministrazioni pubbliche che non abbiano rispettato i termini previsti dalla legge o quelli più brevi, comunque non inferiori alla metà, eventualmente fissati in deroga dallo stesso commissario, occorrenti all'autorizzazione e all'effettiva realizzazione degli interventi, nel rispetto delle disposizioni comunitarie.

3. Per la realizzazione degli interventi ai sensi del comma 2, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sono nominati uno o più commissari straordinari del Governo. Il medesimo decreto determina i compiti del commissario e i poteri di controllo e di vigilanza del Ministro per la semplificazione normativa e degli altri Ministri competenti. Lo stesso decreto, senza che ciò comporti nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, individua altresì le dotazioni di mezzi e di personale, nonché le strutture anche di concessionari di cui può avvalersi il commissario, cui si applica l'articolo 2-*quinq*ues del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 2010, n. 41, anche ai fini dei relativi oneri. L'incarico è conferito per il tempo indicato nel decreto di nomina, salvo proroga o revoca. Le nomine di cui al presente comma sono considerate a ogni effetto cariche presso istituzioni che svolgono compiti di alta amministrazione e del conferimento dell'incarico è data notizia nella *Gazzetta Ufficiale*.

4. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa di cui al comma 1, decorsi trenta giorni dalla convocazione del primo incontro tra il Governo e la regione o la provincia autonoma interessata per il raggiungimento dell'intesa, il Governo può individuare gli interventi di cui al comma 1, dichiararne l'urgenza e l'indifferibilità nonché definire i criteri di cui al secondo periodo del comma 2, anche a prescindere dall'intesa, con deliberazione motivata del Consiglio dei Ministri cui sia stato invitato a partecipare il Presidente della regione o della provincia autonoma interessata. In tal caso il commissario del Governo, nominato con le procedure di cui al comma 3, dà impulso agli interventi, se indispensabile, avvalendosi, oltre che delle procedure di cui al terzo periodo del comma 2, di:

a) poteri straordinari di sostituzione e di deroga di cui all'articolo 20, comma 4, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2;



b) mezzi e risorse finanziarie pubbliche già previste a legislazione vigente; in ogni caso l'apporto finanziario dei soggetti privati deve essere proporzionato alle risorse pubbliche utilizzate»".

Si tratta di una disposizione che interviene nella materia della produzione, trasmissione e distribuzione dell'energia, come riconosciuto dalla sentenza di codesta Ecc.ma Corte Costituzionale n. 215/2010, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2, 3 e 4 del decreto-legge n. 78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102/2009, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 1, lett. a), del decreto-legge n. 103/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 141/2009.

Detta materia rientra fra quelle rimesse alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni ai sensi dell'art. 117, 3° comma, della Costituzione; in tale ambito, quindi, l'intervento statale dovrebbe limitarsi a dettare i principi fondamentali ai quali, poi, le singole Regioni dovranno attenersi nell'esercizio della propria potestà legislativa.

Nella stessa materia, però, «non può in astratto contestarsi che l'individuazione e la realizzazione dei relativi interventi possa essere compiuta a livello centrale, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione. In concreto, però, quando un simile spostamento di competenze è motivato con l'urgenza che si ritiene necessaria nell'esecuzione delle opere, esso deve essere confortato da valide e convincenti ragioni» (Corte Costituzionale, sentenza n. 215/2010 citata).

In particolare, in tutti i casi in cui lo Stato decide, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, di allocare a se stesso la titolarità di funzioni amministrative (c.d. «chiamata in sussidiarietà»), dettando al tempo stesso anche la relativa disciplina legislativa, rientranti nella competenza regionale, è necessaria la previsione di un'intesa con le Regioni, a salvaguardia delle competenze ed attribuzioni loro riconosciute e garantite dalla Costituzione (*cf.*, sul punto, le sentenze di codesta Ecc.ma Corte Costituzionale n. 303/2003, n. 6/2004 e n. 383/2005).

Con riferimento all'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 105/2010, così come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 129/2010, tali requisiti non si verificano, di modo che il medesimo si pone in contrasto con gli articoli 117, 118 e 120 della Costituzione; anzi, la nuova formulazione dell'articolo 4 del decreto-legge n. 78/2009 (convertito dalla legge n. 102/2009), risulta maggiormente lesiva delle competenze regionali rispetto a quella originaria, già impugnata innanzi a codesta Ecc.ma Corte Costituzionale, con ricorso deciso dalla sentenza n. 215/2010, che ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale. In modo particolare, risultano lesivi delle competenze regionali i nuovi commi 3 e 4 dell'articolo 4 del decreto-legge n. 78/2009 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102/2009), così come modificati dalle disposizioni impugnate, per i motivi che di seguito si espongono.

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1 del decreto-legge n. 105/2010 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 129/2010), per violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio della leale collaborazione.

Con riguardo al nuovo terzo comma del citato articolo 4, si osserva quanto segue.

Il secondo comma dell'art. 4 (nel testo risultante dalle modifiche operate dalle disposizioni impugnate) correttamente prevede che gli interventi urgenti ed indifferibili, connessi alla trasmissione, alla distribuzione ed alla produzione dell'energia e delle fonti energetiche che rivestono carattere strategico nazionale debbono essere realizzati «in regime di cooperazione funzionale ed organizzativa tra commissari straordinari del Governo, nominati ai sensi del comma 3, e le regioni e province autonome interessate».

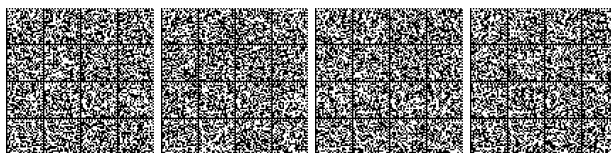
Con le medesime intese, poi, devono essere definiti anche i criteri per l'esercizio dei compiti previsti dallo stesso articolo.

Senonché, il successivo comma 3 prevede che il decreto di nomina del Commissario straordinario del Governo (nomina, peraltro, non concertata con le Regioni interessate) determini i compiti del Commissario medesimo.

È chiaro, però, che, nella misura in cui tale nomina avvenga prima delle trattative volte al raggiungimento delle intese di cui al secondo comma, la predetta previsione del terzo comma si rivela palesemente illegittima perché, in sostanza, autorizza il Governo a predeterminare, in via unilaterale, i compiti del Commissario e, quindi, almeno in parte, il contenuto dell'intesa con le Regioni interessate, svuotando di significato (o, comunque, riducendone notevolmente la rilevanza) la medesima.

Da ciò deriva l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 105/2010, così come convertito dalla legge n. 129/2010, nella misura in cui modifica il comma 3 dell'art. 4 del decreto-legge n. 78/2009 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102/2009) nei termini anzidetti, per violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione.

2. Illegittimità costituzionale, sotto diverso ed ulteriore profilo, dell'art. 1, comma 1 del decreto-legge n. 105/2010 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 129/2010), per violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio della leale collaborazione.



Come chiarito sopra, la disposizione censurata modifica i primi quattro commi dell'art. 4 del decreto-legge n. 78/2009 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102/2009).

Oltre al terzo «nuovo» comma, anche il quarto si rivela in contrasto con il dettato costituzionale, in quanto prevede che «in caso di mancato raggiungimento dell'intesa di cui al comma 1, decorsi trenta giorni dalla convocazione del primo incontro tra il Governo e la regione o la provincia autonoma interessata per il raggiungimento dell'intesa, il Governo può individuare gli interventi di cui al comma 1, dichiararne l'urgenza e l'indifferibilità nonché definire i criteri di cui al secondo periodo del comma 2, anche a prescindere dall'intesa, con deliberazione motivata del Consiglio dei Ministri cui sia stato invitato a partecipare il Presidente della regione o della provincia autonoma interessata».

In altri termini, detta disposizione, nel caso di mancato raggiungimento dell'intesa di cui ai primi due commi del citato articolo 4 con le Regioni interessate — decorso il brevissimo termine di 30 giorni dalla convocazione del primo incontro tra, appunto, il Governo e la Regione o la Provincia autonoma interessata per il raggiungimento dell'intesa — consente al Governo di agire in via unilaterale, «anche a prescindere dall'intesa».

2a) Al riguardo, preme innanzitutto evidenziare l'assoluta illegittimità del termine previsto al fine del conseguimento dell'intesa, decorso il quale il Governo è autorizzato ad agire in modo unilaterale.

Infatti, il nuovo quarto comma prevede il termine di 30 giorni dalla convocazione della prima riunione per il raggiungimento dell'intesa prevista dai primi due commi.

Nella misura in cui, però, il *dies a quo* è individuato nella data di convocazione, anziché in quella di effettivo svolgimento della riunione, la previsione in parola priva di effettività e certezza la possibilità che la prescritta intesa sia materialmente raggiunta.

Infatti, è sufficiente che la data di effettivo svolgimento della riunione fra Governo e Regione sia fissata in un momento successivo a quello di convocazione per ridurre, anche notevolmente, i tempi (in primo luogo tecnici) che consentono alla singola Regione di partecipare in modo consapevole alla trattativa di cui trattasi.

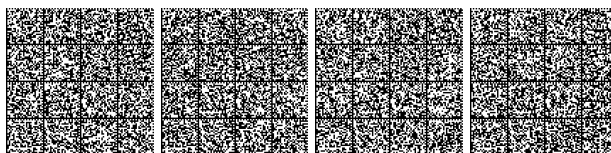
In tal modo, però, il raggiungimento dell'intesa non è più garantito, neppure in astratto, configurandosi di conseguenza una grave violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione.

2b) Anche prescindendo dall'individuazione del termine di cui sopra, il nuovo quarto comma — consentendo l'azione unilaterale governativa, sia riguardo l'individuazione degli interventi da realizzare, sia con riferimento ai criteri disciplinanti la cooperazione fra il Commissario straordinario governativo e la Regione interessata, decorso un certo periodo in caso di mancato raggiungimento dell'intesa — svislaccia il carattere «forte» dell'intesa fra Governo e Regione, rendendo la stessa soltanto eventuale e, comunque, sminuendo il potere decisionale della Regione stessa nella procedura di cui trattasi, in violazione del dettato costituzionale.

Infatti, nella sentenza n. 6/2004, codesta Ecc.ma Corte Costituzionale, proprio con riferimento alla materia dell'energia, ha chiarito che l'intesa con le Regioni deve essere considerata di natura «forte», «nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento», stante l'impatto indubbio che un impianto energetico provoca su molteplici materie rimesse alla competenza, concorrente o residuale, delle Regioni, fra le quali la tutela della salute, il governo del territorio, il turismo e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali.

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

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



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

Nella medesima sentenza, inoltre, si chiariva che «l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, 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».

La disposizione censurata, invece, consentendo, come visto, l'azione unilaterale governativa in caso di mancato raggiungimento di un'intesa nel termine di 30 giorni dalla convocazione del primo incontro tra il Governo e la Regione interessata per il raggiungimento dell'intesa, sostanzialmente pone la Regione medesima in una posizione subordinata rispetto a quella statale.

In altri termini, Regioni non solo non potranno contribuire all'individuazione degli interventi, ma non avranno alcuna possibilità di incidere neppure sulle concrete modalità di cooperazione con l'autorità centrale. Com'è intuitivo, però, l'autonomia regionale e la posizione paritaria fra il livello centrale e quello regionale di governo possono essere garantite soltanto se l'intesa viene interpretata come vero e proprio strumento destinato a recepire la codeterminazione (appunto, paritaria) dell'an e del quomodo degli interventi da realizzare.

Del resto, è proprio la possibilità di fermare l'azione statale, non accettando la proposta di intesa, che consente alle Regioni di condizionare i contenuti finali dell'atto.

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

2c) Infine, lo stesso comma 4 del citato art. 4 del decreto-legge n. 78/2009 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102/2009), così come modificato dal decreto-legge n. 105/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 129/2010, risulta costituzionalmente illegittimo, ancora per violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione, per un diverso ed ulteriore profilo.

La citata disposizione, infatti, oltre a prevedere (come visto) che, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa con la Regione interessata, il Governo possa procedere unilateralmente sia all'individuazione degli interventi da realizzare che dei criteri disciplinanti la collaborazione fra il Commissario straordinario del Governo medesimo e la Regione stessa, specifica anche che in detta ipotesi l'azione del Commissario si svolgerà in base alle «procedure di cui al terzo periodo del comma 2», per il quale «ciascun commissario, sentiti gli enti locali interessati, emana gli atti e i provvedimenti, nonché cura tutte le attività, di competenza delle amministrazioni pubbliche che non abbiano rispettato i termini previsti dalla legge o quelli più brevi, comunque non inferiori alla metà, eventualmente fissati in deroga dallo stesso commissario, occorrenti all'autorizzazione e all'effettiva realizzazione degli interventi, nel rispetto delle disposizioni comunitarie».

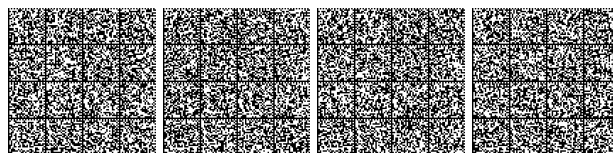
Ciò significa che, in tutti i casi in cui l'intesa con la Regione interessata non venga raggiunta, oltre ad aversi azione unilaterale governativa, quest'ultima si svolgerà non in modo «concertato», bensì, ancora una volta, senza alcun coinvolgimento delle Regioni. A ciò si aggiunge, poi, la possibilità, riconosciuta ancora dallo stesso comma 4, di esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Commissario straordinario, sia di quelli previsti dall'ultimo periodo del secondo comma, sia dei poteri straordinari di sostituzione e di deroga di cui all'articolo 20 (contenente «Norme straordinarie per la velocizzazione delle procedure esecutive di progetti facenti parte del quadro strategico nazionale e simmetrica modifica del relativo regime di contenzioso amministrativo»), comma 4, del decreto-legge n. 185/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 2/2009.

Da ciò emerge un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma i, del decreto-legge n. 105/2010, così come convertito dalla legge n. 129/2010, nella misura in cui modifica il comma 4 dell'art. 4 del decreto-legge n. 78/2009 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102/2009) nei termini anzidetti, per violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione.

3. Illegittimità costituzionale, sotto diverso ed ulteriore profilo, dell'art. 1, comma 1 del decreto-legge n. 105/2010 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 129/2010), per violazione dell'articolo 120 della Costituzione.

Come sopra illustrato, nei precedenti motivi, il nuovo quarto comma, in buona sostanza, consente al Governo di agire unilateralmente in tutti i casi in cui, decorso un certo periodo di tempo (della cui legittimità, come esposto, si dubita fortemente), l'intesa con la Regione interessata non sia raggiunta.

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



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

Ciò è stato riconosciuto da codesta Ecc.ma Corte Costituzionale anche nella recente sentenza n. 278/2010, nella quale la questione di legittimità costituzionale (sollevata, tra le altre, da questa Amministrazione regionale) dell'art. 25, 2° comma, della legge n. 99/2009 (che, in materia di energia nucleare, reca il seguente principio e criterio direttivo per il legislatore delegato: «determinazione delle modalità di esercizio del potere sostitutivo del Governo in caso di mancato raggiungimento delle necessarie intese con i diversi enti locali coinvolti, secondo quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione»), è stata ritenuta non fondata «poiché si basa sull'erroneo presupposto interpretativo, per il quale la disposizione impugnata si applicherebbe alle intese con le Regioni: infatti, nel vigente assetto istituzionale della Repubblica la Regione gode di una particolare posizione di autonomia costituzionalmente protetta, che la distingue dagli enti locali (art. 114 Cost.), sicché si deve escludere che il legislatore delegato abbia potuto includere le Regioni nella espressione censurata (sentenza n. 20 del 2010) (punto 14 del considerato in diritto).

P.Q.M.

Si confida che codesta ecc.ma Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, recante «Misure urgenti in materia di energia» (pubblicato in G.U. del 9 luglio 2010, n. 158), così come convertito dalla legge n. 129 del 13 agosto 2010 (pubblicata in G.U. del 18 agosto 2010 n. 192), nella parte in cui modifica i commi 3 e 4 dell'articolo 4 del decreto-legge n. 78/2009, (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102/2009), per violazione degli articoli 117, 118 e 120 della Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio della leale cooperazione.

Firenze – Roma, addì 11 ottobre 2010

L'Avvocato: Lucia BORA

10C0793

N. 382

*Ordinanza del 25 agosto 2010 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia
sul ricorso da Clemente Sergio contro Ufficio centrale regionale presso la Corte d'appello di Bari ed altri*

Elezioni - Norme della Regione Puglia per le elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale - Criteri per il calcolo dei seggi elettorali - Riferimento alle liste circoscrizionali collegate al candidato presidente, che beneficiano del premio di stabilità, anziché alla "lista regionale", cui secondo la legge statale sono attribuiti i seggi aggiuntivi - Conseguente determinazione di un numero di consiglieri (78) superiore a quello fissato dallo statuto (70) - Violazione del principio della disciplina statutaria in tema di sistema elettorale - Lesione della norma statutaria che fissa il numero dei consiglieri regionali.

- Legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005, n. 2, art. 10.
- Costituzione, art. 123; Statuto della Regione Puglia, art. 24, comma 1.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 787 del 2010, proposto da Sergio Clemente, rappresentato e difeso dagli avv.ti Enrico Follieri, Antonio Mescia e Giuseppe Mescia, con domicilio eletto presso l'avv. Fabrizio Lofoco in Bari, via Pasquale Fiore n. 14;

Contro:

l'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'appello di Bari;



il Ministero dell'interno, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bari, domiciliati per legge in Bari, via Melo n. 97;

la Regione Puglia;

e con l'intervento di *ad opponendum*:

Movimento difesa del cittadino (Mdc), rappresentato e difeso dall'avv. Gianluigi Pellegrino, con domicilio eletto presso l'avv. Maurizio Di Cagno in Bari, via Nicolai n. 43;

Rocco Palese, Massimo Cassano, Michele Boccardi, Davide Bellomo, Andrea Caroppo, Lucio Tarquinio, Gianfranco Chiarelli, Domenico Lanzilotta, Saverio Congedo, Roberto Marti, Mario Vadrucci, Pietro Iurlaro, Antonio Camporeale, Arnaldo Sala, Ignazio Zullo, Giammarco Surico, Maurizio Friolo, Francesco Damone, Leonardo Di Gioia, Pietro Lospinuso, Francesco De Biase, Giandiego Gatta, Giovanni Alfarano, Salvatore Greco, rappresentati e difesi dagli avv.ti Luciano Ancora e Roberto G. Marra, con domicilio eletto in Bari, presso l'avv. G. Notarnicola, via Piccinni n. 150;

Per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia:

del verbale di proclamazione degli eletti dell'Ufficio centrale regionale del giorno 11 maggio 2010, nella parte in cui non ha attribuito il c.d. premio di governabilità di cui all'art. 15, comma 13, numeri 6, 7, 8, della legge 17 febbraio 1968, n. 108, come modificata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43, recepito dalla legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2;

del verbale delle operazioni elettorali dell'Ufficio centrale regionale del 29 aprile 2010, nella parte in cui ha negato l'assegnazione dei seggi relativi al c.d. premio di governabilità alle liste collegate al Presidente Vendola;

e di tutti gli atti preordinati e connessi, anche se non conosciuti, relativi alle elezioni del Consiglio regionale della Puglia, nella parte in cui non contempla tra gli eletti il candidato Sergio Clemente.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'appello di Bari e il Ministero dell'interno;

Visti gli atti d'intervento di Rocco Palese ed altri e del Movimento difesa del cittadino;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 luglio 2010 il cons. Giuseppina Adamo e uditi per le parti i difensori, avv.ti Enrico Follieri, anche in sostituzione degli avv.ti Antonio e Giuseppe Mescia, Grazia Matteo, Ines Sisto, Gianluigi Pellegrino, Luciano Ancora e Roberto Marra;

Il ricorrente si è candidato alla carica di consigliere regionale della Puglia nella lista «Partito Democratico», circoscrizione di Foggia. Le elezioni si sono tenute il 28 e 29 marzo 2010.

L'istante non è stato proclamato eletto dall'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'appello di Bari, in virtù dell'opzione interpretativa contenuta nell'atto del 29 aprile 2010, per la quale la disciplina di riferimento (*in primis*, lo statuto della regione Puglia e la legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2, che peraltro esplicitamente s'ispira alla legislazione statale) induce a ritenere che il consiglio regionale sia composto da 70 componenti e non da 78, come sarebbe invece determinato in applicazione della normativa statale (art. 15, comma tredicesimo, numeri 6, 7 e 8, della legge 17 febbraio 1968, n. 108, come modificato dall'art. 3 dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 - introduttivo del meccanismo di rafforzamento della maggioranza, cosiddetto «Tatarellum»).

L'atto perviene a tale contestata conclusione osservando che non emergono indici sicuri, desumibili dall'art. 10 della legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2 (e, in specie, dalla lettera j), della volontà di attribuire seggi aggiuntivi, rispetto al numero di consiglieri fissato prima dallo statuto regionale e poi dall'art. 2 della stessa legge regionale; ragion per cui l'intera normativa dev'essere intesa in conformità allo statuto, il quale non accenna né a deroghe riguardanti la composizione dell'organo collegiale, né a rinvii a meccanismi elettorali disciplinati dalla legge statale o dall'apposita legge regionale (di fatto comunque approvata successivamente allo statuto).

Con il ricorso proposto, questo ragionamento viene contestato dall'istante attraverso una serie di pregevoli argomentazioni, riguardanti il complesso normativo già menzionato.

Precisamente si sostiene che, dopo l'assegnazione di 56 seggi su base proporzionale e 13 in virtù del «premio di maggioranza» (per un totale di 70), l'Ufficio avrebbe dovuto attribuire ai candidati legati al presidente della giunta una quota aggiuntiva di governabilità, pari ad ulteriori 8 seggi, in modo d'assicurare alle stesse forze una maggioranza in consiglio del 60%.



Si sono costituiti il Ministero dell'interno e l'Ufficio centrale regionale. Hanno spiegato intervento *ad opponendum* il Movimento difesa del cittadino con Luigi Mariano, nonché Rocco Palese e altri, come da dettaglio in atti.

Innanzitutto deve registrarsi che il ricorrente ha depositato con l'atto introduttivo del giudizio sia il proprio certificato elettorale sia il riepilogo dei voti di preferenza dell'Ufficio circoscrizionale, da cui risulta la candidatura.

Per chiarire i termini della vicenda, conviene poi riportare le disposizioni rilevanti.

Per l'art. 24, primo comma, dello statuto, approvato con legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 «Il consiglio regionale è composto da settanta consiglieri eletti a suffragio universale dai cittadini, donne e uomini, iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Puglia, con voto diretto, personale, eguale, libero e segreto».

La successiva legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2, esplicitamente dichiara che «Per quanto non espressamente previsto e in quanto compatibili con la presente legge sono recepite la legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per l'elezione dei consigli regionali delle regioni a statuto normale) e la legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per l'elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario), con le successive modificazioni e integrazioni» (art. 1, secondo comma); essa ribadisce all'art. 3, primo comma: «Il consiglio regionale è composto da settanta membri, compreso il presidente eletto, di cui cinquantasei eletti sulla base di liste circoscrizionali concorrenti e tredici eletti tra i gruppi di liste collegate con il candidato presidente eletto, secondo le modalità previste dal successivo art. 9».

L'art. 10 della stessa legge regionale poi dispone: «1. Alla legge n. 108 del 1968 vengono apportate le seguenti modifiche: ...

j) il numero 6) del comma 13 dell'art. 15 è sostituito dal seguente:

“6) verifica quindi se i voti riservati al candidato presidente risultato eletto sia pari o superiore al 40 per cento dei voti conseguiti da tutti i candidati alla carica di presidente”».

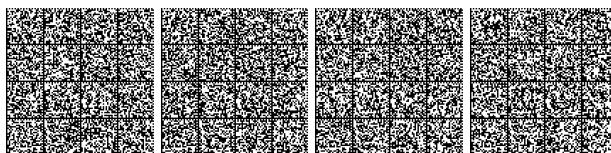
La norma statutaria è chiara nella sua indicazione della composizione consiliare e, come già accennato, non contiene alcun rimando alla legge elettorale statale o comunque ai meccanismi di governabilità, comportanti seggi aggiuntivi, come invece prevedono gli statuti della Calabria, dell'Abruzzo, della Lombardia e della Toscana.

Anche l'art. 3, primo comma, della legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2, si limita a indicare in 70 il numero dei consiglieri, con il relativo metodo di attribuzione dei seggi.

Da tale disposizione però non si può dedurre con certezza che la legge regionale preveda un numero fisso di consiglieri con l'esclusione della possibilità di assegnazione di altri seggi, al fine di rafforzare la governabilità. E ciò perché la normativa statale presa a modello (ovvero la legge 17 febbraio 1968, n. 108, come modificata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43) era formulata in modo analogo; sicché parallelamente l'art. 2 della legge statale e l'art. 3 della legge regionale possono essere ragionevolmente intesi nel senso che essi fissano il numero dei consiglieri regionali, il quale funziona da presupposto nell'ipotesi in cui sia necessaria l'attribuzione dei seggi aggiuntivi, in applicazione del cosiddetto «Tatarellum».

Per quanto riguarda l'art. 10 della legge regionale, la tecnica di drafting utilizzata non agevola la comprensione della disciplina e, per altro verso, finisce per sovrapporre i due diversi livelli legislativi. Ha osservato la Corte costituzionale, in un'ipotesi simile, che non è «precluso dettare, nell'esercizio di una competenza che ormai le è propria, una disciplina riproduttiva di quella delle leggi statali previgenti» ... «Tale “recepimento” va ovviamente inteso nel senso che la legge regionale viene a dettare, per *relationem*, disposizioni di contenuto identico a quelle della legge statale, su alcune delle quali, contestualmente, gli articoli successivi operano modificandole o sostituendole: ferma restandone la diversa forza formale e la diversa sfera di efficacia. Il Giudice delle leggi ha in particolare rimarcato «la improprietà di una tecnica legislativa che, operando il “recepimento” e poi la parziale sostituzione delle disposizioni della legge statale (fra l'altro, a quanto sembra, della sola legge n. 108 del 1968, con le modifiche apportate successivamente al suo testo, in particolare da vari articoli della legge n. 43 del 1995, e non delle autonome disposizioni dettate successivamente dalla stessa legge n. 43 del 1995), dà vita ad una singolare legge regionale, dal testo corrispondente a quello della legge statale, i cui contenuti, peraltro, non risultano sempre legittimamente assumibili dalla legge regionale, in quanto estranei alla sua competenza» (sentenza 5 giugno 2003, n. 196).

In definitiva, il legislatore regionale, con il richiamato art. 10, ha operato un rinvio materiale implicito alla legge 17 febbraio 1968, n. 108, nella versione vigente, introducendo chirurgicamente alcune modifiche determinate da precise scelte della normativa regionale e, in particolare, per quel che in questa sede rileva, da quella di sostituire il riferimento alla «lista regionale» (cosiddetto listone, cui nella legge statale sono attribuiti i seggi aggiuntivi, e che invece è stato eliminato nella regione Puglia) con quello alle liste circoscrizionali collegate al candidato presidente, le quali direttamente beneficiano del premio di stabilità.



Si deve in conclusione constatare che, nonostante la discutibilità della tecnica di redazione, la legge regionale elettorale ha adottato, seppur con limitati adeguamenti, il cosiddetto «Tatarellum» comprensivo dell'assegnazione del premio di governabilità, dovendosi altrimenti ipotizzare la completa inutilità e superfluità della norma (in contrasto oltretutto da quanto risulta chiaramente dai lavori preparatori).

Ciò significa che l'applicazione di tale legge elettorale può portare (e, in effetti, porta nella tornata elettorale del 2010) ad un risultato incompatibile con l'art. 24, primo comma, dello statuto, in quanto il meccanismo elettorale (che intende assicurare alle liste collegate al presidente della regione — in questo caso — il sessanta per cento dei seggi nell'assemblea) produce un numero di consiglieri (78) superiore a quello fissato dallo statuto (70). Né tale antinomia può essere risolta in via meramente ermeneutica: partendo dal presupposto (sulla cui sussistenza si ritornerà in seguito) che la determinazione di cui all'art. 24 possa ritenersi annoverabile nel contenuto necessario dello statuto, deve reputarsi che il rapporto tra le relative norme in via di principio non soggiaccia al criterio cronologico, di cui all'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale, essendo state delineate dagli artt. 122 e 123 della Costituzione (nel testo risultante dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1) due distinte sfere di competenza.

In tale ragione dunque consiste la rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2, in relazione all'art. 123 della Costituzione, per contrasto con la norma interposta costituita dall'art. 24, primo comma, dello statuto (Corte costituzionale 10 marzo 1983, n. 48; 27 ottobre 1988, n. 993; 26 febbraio 2010, n. 68); questione di cui dunque deve verificarsi la non manifesta infondatezza. All'uopo, principalmente, occorre interrogarsi sull'idoneità della norma statutaria quale parametro di costituzionalità, in particolare, sotto i profili evidenziati nella dialettica processuale dalle parti, così enucleabili:

se l'art. 24, primo comma, dello statuto rispetti esso stesso gli artt. 122 e 123 della Costituzione, ovvero se lo statuto non travalichi la sfera de «la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento», da determinare in armonia con la Costituzione, per sconfinare nel «sistema di elezione», che dev'essere invece disciplinato «con legge della regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica»;

se, una volta che «i principi fondamentali» delle regole elettorali siano stati cristallizzati nell'art. 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165 e che sia stata imposta la «a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze», la scelta di una composizione rigida dell'assemblea regionale, da parte dello statuto, non debba ritenersi per lo meno disarmonica rispetto alla Costituzione.

Ambedue i dubbi però possono essere fugati.

Quanto alla determinazione del numero dei consiglieri, di cui all'art. 24, primo comma, dello statuto, per la riconducibilità della disposizione alla competenza riservata allo statuto depongono una serie di elementi che debbono essere cumulativamente considerati.

Innanzitutto, in base alla nuova formulazione dell'art. 123 (in cui viene abbandonata la precedente attribuzione limitata alle «norme relative all'organizzazione interna della regione»), non si giustifica una lettura della norma che isoli «la forma di governo» dai «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» e non ne colga invece il significato integrale, che è quello di abilitare lo statuto a definire i tratti fondamentali dell'organizzazione costituzionale e amministrativa dell'ente. Tra questi non può che essere compresa la configurazione dell'assemblea regionale e la sua composizione.

D'altra parte non vi è motivo d'interpretare l'espressione «forma di governo» in modo rigido e restrittivo, una volta constatato che viene recepito non già un istituto giuridico positivamente definito, bensì una categoria concettuale (usualmente riferita allo Stato e collegata con le distinzioni della relativa forma), attraverso la quale vengono astratti i caratteri di modelli storici di organizzazione politico-costituzionale posti in comparazione, con individuazione e accennazione di elementi caratteristici diversi, sulla cui rilevanza si registra una varietà di valutazioni in dottrina.

Di conseguenza, non vi sarebbe ragione d'includere nella competenza disegnata dall'art. 123 solamente i rapporti tra gli organi di governo della regione, strettamente intesi (con esclusione del corpo elettorale, che pure, secondo posizioni minoritarie ma autorevoli, rientrerebbe in tali relazioni), per concludere che nelle previsioni proprie dello statuto non possa trovare spazio la composizione dell'organo assembleare, che pure denota anch'essa una scelta politica fondamentale.

Ciò contrasterebbe con lo spirito innovativo della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, la quale si è ispirata al criterio di massima per cui la determinazione dei caratteri di organizzazione politica della regione dev'essere rimessa all'autodeterminazione di quest'ultima, costituendo, anzi, parte integrante della sua autonomia. Di qui la considerazione che la costituzione degli organi della regione, attraverso la tornata elettorale e l'applicazione del principio generale per cui si deve agevolare la formazione di maggioranze stabili nel consiglio (contenuto nella legge 2 luglio



2004, n. 165) non possano non essere il risultato del concorso — e non certo della contrapposizione o della reciproca elisione — delle disposizioni costituzionali (artt. 122 e 123) contestualmente modificate dalla stessa legge costituzionale n. 1 del 1999, le quali andrebbero lette ed interpretate in termini di coerenza e d'integrità sistematica. In particolare l'art. 122 cost. dev'essere letto in stretta connessione con l'art. 123 Cost., nel senso che spetta alla legge regionale disciplinare il sistema di elezione del presidente e dei componenti della giunta e del consiglio, nonché i casi di ineleggibilità e d'incompatibilità di tali soggetti conformemente al proprio statuto, al quale è rimessa la determinazione della forma di governo e dei principi di organizzazione regionale. Il necessario raccordo tra l'art. 122 e l'art. 123 Cost. può essere ricavato, *a contrario*, dalla constatazione che si registra una significativa differenza tra l'autonomia (tramite fissazione nello statuto della propria forma di governo) concessa dal legislatore costituzionale alle regioni in tale materia, e quella di cui dispongono, invece, gli enti territoriali minori, poiché relativamente a questi ultimi la Costituzione rinvia alla potestà legislativa statale. Tanto è vero che mentre per comuni e province è dato riscontrare una disciplina uniforme, in merito alle forme di governo e ai sistemi elettorali regionali sono possibili (autonome) soluzioni diversificate, sia pure nel rispetto della Costituzione e dei principi generali sanciti nella legge 2 luglio 2004, n. 165.

Peraltro, per ritenere condivisibili le tesi attoree, volte a dimostrare l'intangibilità della composizione mobile del consiglio (che discende dai meccanismi introdotti dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 e fatti propri dalla legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2) ad opera della fonte statutaria, la locuzione «sistema di elezione», che, secondo l'art. 122 della Costituzione, è oggetto di disciplina «con legge della regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica», dovrebbe essere intesa come comprensiva della determinazione del numero dei consiglieri. Su questo presupposto, allora, anche alla fattispecie in esame si attaglierebbe il giudizio pronunciato dalla Corte costituzionale, per la quale «occorre prendere atto che non si può pretendere, in nome della competenza statutaria in tema di “forma di governo”, di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie, dal momento che il primo comma dell'art. 123 ed il primo comma dell'art. 122 sono disposizioni tra loro pari ordinate: anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa» (sentenza 13 gennaio 2004, n. 2; nonché 5 giugno 2003, n. 196; 6 dicembre 2004, n. 378; 14 giugno 2007, n. 188).

Al riguardo si deve osservare che, per quanto si possano intendere in senso lato termini quali elezioni o materia elettorale (secondo la lettera dell'art. 72, ultimo comma, della Costituzione) o legge elettorale o diritto elettorale, essi si riferiscono pur sempre ad un insieme funzionalizzato comprensivo di procedimenti, organizzazione e atti, attraverso il quale le scelte del corpo elettorale si tramutano in investiture a cariche pubbliche *ad tempus*. Essi in definitiva esprimono sempre una natura strumentale, conservano la loro connotazione di meccanismo d'investitura con metodo elettivo, che non può quindi, in sé, confondersi con il dato della disciplina dell'organo pubblico (con la sua consistenza e composizione). Tale dato deve normalmente essere espresso dall'atto fondamentale di un ente autonomo, che per la regione, secondo la Costituzione, è individuato nello statuto, il quale «determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento».

Nello stesso senso si è espressa la Corte costituzionale, per la quale «le scelte fondamentali in ordine al riparto delle funzioni tra gli organi regionali, ed in particolare tra il consiglio e la giunta, alla loro organizzazione e al loro funzionamento sono riservate dall'art. 123 Cost. alla fonte statutaria» (sentenza 14 giugno 2007, n. 188). In particolare, ritenendo infondati i rilievi d'illegittimità mossi allo statuto della regione Marche, nella parte in cui «(agli artt. 7, comma 1, e 11, comma 2) fissa il numero dei componenti del consiglio medesimo in quarantadue, e non quarantatre», ha chiaramente affermato che tale previsione rientra nella competenza statutaria. Invero, «La norma impugnata non contraddice gli evocati parametri statutari, ma è coerente con essi. Legittimamente esercitando la propria competenza in ordine alla scelta politica sottesa alla determinazione della “forma di governo” della regione (art. 123, primo comma, Cost.), il legislatore statutario delle Marche ha infatti stabilito che “Il presidente della giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto in concomitanza con l'elezione del consiglio regionale e fa parte dell'organo consiliare” (art. 7, comma 1) e che “Il consiglio [regionale] è composto da quarantadue consiglieri” (art. 11, comma 2)» (sentenza 13 gennaio 2006, n. 3).

Ad escludere la plausibilità di una tale operazione ermeneutica estensiva concorre inoltre un argomento di tipo letterale: in realtà, l'art. 123 della legge fondamentale non utilizza le generiche locuzioni sovraelencate (elezioni, materia elettorale, legge elettorale, diritto elettorale), bensì «sistema di elezione», la quale, nel linguaggio settoriale, si riferisce alla fase dello scrutinio e dell'assegnazione dei seggi ed esprime un complesso di regole e una combinazione di varie procedure che mirano a consentire l'efficace traduzione dei voti espressi in seggi e cariche, attraverso la definizione



del sistema di votazione (ovvero dall'insieme di fattori che concorrono a regolare le elezioni, come le dimensioni delle circoscrizioni, il numero delle preferenze esprimibili, la regolamentazione sulle candidature e l'utilizzo dei mezzi di comunicazione) e del metodo per l'attribuzione dei seggi, con l'applicazione della formula elettorale, classificabile come maggioritaria o proporzionale, a cui si è aggiunta, storicamente più di recente, quella mista.

Per completezza si deve aggiungere che non possono emergere elementi a smentita di tale conclusione dalla legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per l'elezione dei consigli regionali delle regioni a statuto normale). Tale legge sia nel suo testo originario sia nella versione risultante delle modifiche apportate dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per l'elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario), nonostante si occupasse espressamente della materia elettorale, determinava all'art. 2 il «Numero dei consiglieri regionali». Ciò però all'epoca (ovvero prima della legge costituzionale n. 1/1999) era sicuramente ammesso e non comportava alcun problema, visto che l'art. 122 della Costituzione allora vigente affidava alla legge statale il compito di fissare tale numero. Di riflesso, anche tale aspetto poteva essere disciplinato dalla medesima fonte che regolamentava le elezioni, pur rimanendo concettualmente ben distinti i due ambiti. Una volta però che la legge costituzionale del 1999 ha scisso le due materie distinguendo tra forma di governo e principi fondamentali di organizzazione e funzionamento (affidati dal novellato art. 123 allo statuto) e sistema elettorale (di spettanza della legge regionale entro i principi fondamentali statali, secondo il riformato art. 122), la ripartizione logica acquista rilevanza e operatività.

È da escludere poi che l'art. 24 dello statuto (laddove fissa in modo rigido in 70 i componenti del consiglio) si ponga in contrasto con «i principi fondamentali» delle regole elettorali (in concreto individuati dall'art. 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, il quale impone in particolare la «a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze») ovvero in disarmonia rispetto alla Costituzione.

È evidente infatti che i richiamati principi fondamentali cui si deve attenere la legge elettorale regionale, ex art. 122 della Costituzione, non limitano affatto l'attività del legislatore statutario. In realtà il ragionamento attoreo finisce per rivelare un'inversione logica e cronologica.

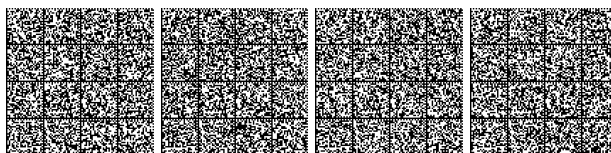
Non è invero lo statuto che deve adeguarsi al meccanismo elettorale (in concreto al cosiddetto *Tatarellum*, che storicamente ha assicurato la solidità delle maggioranze regionali coagulate intorno al presidente della giunta), ma, al contrario, è la legge elettorale regionale che, partendo dal *prius* costituito dalla scelta statutaria di composizione fissa dell'organo assembleare, deve elaborare un sistema adeguato ai principi generali della legge 2 luglio 2004, n. 165 (ma sempre nel rispetto del vincolo costituito dalle scelte statutarie).

D'altra parte, il diritto positivo non impone il rispetto del modello delineato dalla legge 17 febbraio 1968, n. 108, come modificata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43, ma prevede solo l'efficacia transitoria della medesima disciplina, in attesa delle scelte autonome delle regioni, ad iniziare da quelle statutarie (art. 5 della legge costituzionale n. 1/1999).

Né si può ipotizzare che quello disegnato dalla disciplina statale rappresenti l'unico sistema in grado di agevolare la formazione di stabili maggioranze: a prescindere dall'ovvia notazione che tale risultato dipende non solo dall'esito delle votazioni ma anche dalla qualità della maggioranza, la cui intrinseca compattezza è un dato non meramente quantitativo non del tutto determinato dal sistema elettorale, occorre sottolineare che l'art. 4, lettera a), della legge 2 luglio 2004, n. 165, non si limita a indirizzare il legislatore regionale verso la finalità di agevolare la formazione di esecutivi stabili, ma anche lo sprona contemporaneamente ad assicurare forme di tutela della «rappresentanza delle minoranze». Si può perciò presumere l'ammissibilità dei vari sistemi cosiddetti misti, mentre non emerge, come già rilevato, che lo Stato abbia avvertito l'esigenza di conservare precisamente il meccanismo usualmente denominato «*Tatarellum*».

In definitiva, il principio generale della legge statale per cui è necessario adottare un sistema di elezione che favorisca maggioranze stabili, è per l'appunto un principio generale, che può non coincidere o che non deve necessariamente coincidere con la formula elettorale del *Tatarellum*. Il che è coerente con la rinuncia del legislatore costituzionale a riservare alla legislazione statale una disciplina uniforme sul numero predeterminato di consiglieri regionali, con opzione diversa da quella riguardante i comuni e le province. Il sistema sottolinea la stretta correlazione strumentale della materia elettorale con la fissazione, a priori, del numero dei consiglieri da parte dello statuto regionale. Non solo: evidenzia i caratteri di una scelta politica che, se prima era rimessa alla legge statale, ora deve ritenersi rimessa alla più alta delle fonti regionali, ossia allo statuto.

Per i motivi fin qui esposti in ordine alla rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 10 della legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2, essa dunque dev'essere sottoposta al giudice delle leggi.



P. Q. M.

Visti gli artt. 1 della legge 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, riservata ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 10 della legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2, in relazione all'art. 123 della Costituzione, per contrasto con l'art. 24, primo comma, dello statuto della regione Puglia, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso. Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al presidente della giunta della regione Puglia, nonché sia comunicata al presidente del consiglio regionale pugliese.

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2010.

Il presidente: DURANTE

L'estensore: ADAMO

10C0875

N. 383

*Ordinanza del 25 agosto 2010 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia
sul ricorso proposto da Borraccino Casimo contro Ufficio Regionale presso la Corte d'Appello di Bari ed altri*

Elezioni - Norme della Regione Puglia per le elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale - Criteri per il calcolo dei seggi elettorali - Riferimento alle liste circoscrizionali collegate al candidato presidente, che beneficiano del premio di stabilità, anziché alla "lista regionale", cui secondo la legge statale sono attribuiti i seggi aggiuntivi - Conseguente determinazione di un numero di consiglieri (78) superiore a quello fissato dallo statuto (70) - Violazione del principio della disciplina statutaria in tema di sistema elettorale - Lesione della norma statutaria che fissa il numero dei consiglieri regionali.

- Legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005, n. 2, art. 10.
- Costituzione, art. 123; Statuto della Regione Puglia, art. 24, comma 1.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale n. 673 del 2010, proposto da Cosimo Borraccino, rappresentato e difeso dall'avv. Pietro Quinto, con domicilio eletto presso l'avv. Fulvio Mastroviti in Bari, via Quintino Sella, 40;

Contro:

- l'Ufficio centrale regionale presso 12 Corte d'appello di Bari;
- il Ministero dell'interno, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bari, domiciliati per legge in Bari, via Melo n. 97;
- la Regione Puglia;
- l'Ufficio centrale circoscrizionale presso il Tribunale di Bari;
- l'Ufficio centrale circoscrizionale presso il Tribunale di Brindisi;
- l'Ufficio centrale circoscrizionale presso il Tribunale di Lecce;
- l'Ufficio centrale circoscrizionale presso il Tribunale di Foggia;
- l'Ufficio centrale circoscrizionale presso il Tribunale di Taranto;
- l'Ufficio centrale circoscrizionale presso il Tribunale di Trani;



Nei confronti di Negro Salvatore; e con l'intervento di *ad opponendum*.

Il Movimento Difesa del Cittadino - Mdc -, rappresentato e difeso dall'avv. Gianluigi Pellegrino, con domicilio eletto presso l'avv. Maurizio Di Cagno in Bari, via Nicolai, 43;

Rocco Palese, Massimo Cassano, Michele Boccardi, Davide Bellomo, Andrea Caroppo, Lucio Tarquinio, Gianfranco Chiarelli, Domenico Lanzilotta, Saverio Congedo, Roberto Marti, Mario Vadrucci, Pietro Iurlaro, Antonio Camporeale, Arnaldo Sala, Ignazio Zullo, Giammarco Surico, Maurizio Friolo, Francesco Damone, Leonardo Di Gioia, Pietro Lospinuso, Francesco De Biase, Giandiego Gatta, Giovanni Alfarano, Salvatore Greco, rappresentati e difesi dagli avv.ti Luciano Ancora e Roberto G. Marra, con domicilio eletto in Bari, presso l'avv. G. Notarnicola, via Piccinni n. 150;

Salvatore Tatarella e Giuseppe Ciraci, rappresentati e difesi dagli avv.ti Giuseppe Mariani, Francesco Paolo Bello e Fabrizio Tatarella, con domicilio eletto presso il primo in Bari, via Amendola, 21;

Per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia:

del verbale dell'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'appello di Bari relativo alle operazioni per le elezioni del Consiglio regionale della Regione Puglia del 28 e 29 marzo 2010, con il quale, tra l'altro, è stato determinato nei limiti di settanta il numero dei membri del Consiglio regionale;

nonché, nei limiti dell'interesse del ricorrente, degli atti di proclamazione degli eletti;

per il diritto del ricorrente ad essere proclamato eletto consigliere regionale della Puglia per la legislatura 2010/2015.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'appello di Bari e il Ministero dell'interno;

Visti gli atti d'intervento di Rocco Palese ed altri, di Salvatore Tatarella e Giuseppe Giraci e del Movimento Difesa del Cittadino;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 luglio 2010 il cons. Giuseppina Adamo e uditi per le parti i difensori, avv.ti Pietro Quinto, Grazia Matteo, Ines Sisto, Gianluigi Pellegrino, Luciano Ancora, Roberto Marra, Giuseppe Mariani e Francesco Paolo Bello;

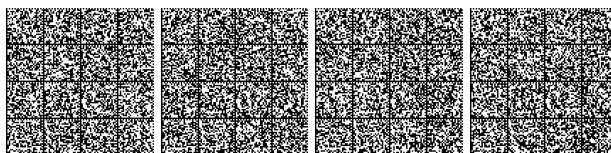
Il ricorrente si è candidato alla carica di consigliere regionale della Puglia nella lista «Sinistra Ecologia e Libertà», circoscrizione di Taranto. Le elezioni si sono tenute il 28 e 29 marzo 2010. L'istante non è stato proclamato eletto dall'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'appello di Bari, in virtù dell'opzione interpretativa contenuta nell'atto del 29 aprile 2010, per la quale la disciplina di riferimento (*in primis*, lo Statuto della Regione Puglia e la legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2, che peraltro esplicitamente s'ispira alla legislazione statale) induce a ritenere che il consiglio regionale sia composto da 70 componenti e non da 78, come sarebbe invece determinato in applicazione della normativa statale (art. 15, comma tredicesimo, nn. 6, 7 e 8, della legge 17 febbraio 1968, n. 108, come modificato dall'art. 3 dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 — introduttivo del meccanismo di rafforzamento della maggioranza, cosiddetto «Tatarellum»).

L'atto perviene a tale contestata conclusione osservando che non emergono indici sicuri, desumibili dall'art. 10 della legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2 (e, in specie, dalla lettera *j*), della volontà di attribuire seggi aggiuntivi, rispetto al numero di consiglieri fissato prima dallo Statuto regionale e poi dall'art. 2 della stessa legge regionale; ragion per cui l'intera normativa dev'essere intesa in conformità allo Statuto, il quale non accenna né a deroghe riguardanti la composizione dell'organo collegiale, né a rinvii a meccanismi elettorali disciplinati dalla legge statale o dall'apposita legge regionale (di fatto comunque approvata successivamente allo statuto).

Con il ricorso proposto, questo ragionamento viene contestato dall'istante attraverso una serie di pregevoli argomentazioni, riguardanti il complesso normativo già menzionato.

Precisamente si sostiene che, dopo l'assegnazione di 56 seggi su base proporzionale e 13 in virtù del «premio di maggioranza» (per un totale di 70), l'Ufficio avrebbe dovuto attribuire ai candidati legati al presidente della giunta una quota aggiuntiva di governabilità, pari ad ulteriori 8 seggi, in modo d'assicurare alle stesse forze una maggioranza in consiglio del 60%.

Si sono costituiti il Ministero dell'interno e l'Ufficio centrale regionale. Hanno spiegato intervento *ad opponendum* il Movimento Difesa del Cittadino con Luigi Mariano, Rocco Palese e altri, come da dettaglio in atti, nonché Salvatore Tatarella e Giuseppe Giraci.



Innanzitutto deve registrarsi che il ricorrente ha depositato con l'atto introduttivo del giudizio l'attestazione della propria candidatura.

Per chiarire i termini della vicenda, conviene poi riportare le disposizioni rilevanti.

Per l'art. 24, primo comma, dello Statuto, approvato con legge regionale 12 maggio 2004, n. 7, «Il Consiglio regionale è composto da settanta consiglieri eletti a suffragio universale dai cittadini, donne e uomini, iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Puglia, con voto diretto, personale, eguale, libero e segreto».

La successiva legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2 esplicitamente dichiara che «Per quanto non espressamente previsto e in quanto compatibili con la presente legge sono recepite la legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per l'elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale) e la legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per l'elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario), con le successive modificazioni e integrazioni» (art. 1, secondo comma); essa ribadisce all'art. 3, primo comma: «Il Consiglio regionale è composto da settanta membri, compreso il Presidente eletto, di cui cinquantasei eletti sulla base di liste circoscrizionali concorrenti e tredici eletti tra i gruppi di liste collegate con il candidato Presidente eletto, secondo le modalità previste dal successivo art. 9».

L'art. 10 della stessa legge regionale poi dispone: «1. Alla legge n. 108 del 1968 vengono apportate le seguenti modifiche:...

j) il numero 6) del comma 13 dell'art. 15 è sostituito dal seguente:

“6) verifica quindi se i voti riservati al candidato Presidente risultato eletto sia pari o superiore al 40 per cento dei voti conseguiti da tutti i candidati alla carica di Presidente”».

La norma statutaria è chiara nella sua indicazione della composizione consiliare e, come già accennato, non contiene alcun rimando alla legge elettorale statale o comunque ai meccanismi di governabilità, comportanti seggi aggiuntivi, come invece prevedono gli statuti della Calabria, dell'Abruzzo, della Lombardia e della Toscana.

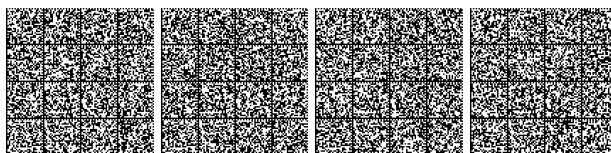
Anche l'art. 3, primo comma, della legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2 si limita a indicare in 70 il numero dei consiglieri, con il relativo metodo di attribuzione dei seggi.

Da tale disposizione però non si può dedurre con certezza che la legge regionale preveda un numero fisso di consiglieri con l'esclusione della possibilità di assegnazione di altri seggi, al fine di rafforzare la governabilità. E ciò perché la normativa statale presa a modello (ovvero la legge 17 febbraio 1968, n. 108, come modificata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43) era formulata in modo analogo; sicché parallelamente l'art. 2 della legge statale e l'art. 3 della legge regionale possono essere ragionevolmente intesi nel senso che essi fissano il numero dei consiglieri regionali, il quale funziona da presupposto nell'ipotesi in cui sia necessaria l'attribuzione dei seggi aggiuntivi, in applicazione del cosiddetto «Tatarellum».

Per quanto riguarda l'art. 10 della legge regionale, la tecnica di drafting utilizzata non agevola la comprensione della disciplina e, per altro verso, finisce per sovrapporre i due diversi livelli legislativi. Ha osservato la Corte costituzionale, in un'ipotesi simile, che non è «precluso dettare, nell'esercizio di una competenza che ormai le è propria, una disciplina riproduttiva di quella delle leggi statali previgenti»... «Tale “recepimento” va ovviamente inteso nel senso che la legge regionale viene a dettare, per *relationem*, disposizioni di contenuto identico a quelle della legge statale, su alcune delle quali, contestualmente, gli articoli successivi operano modificandole o sostituendole: ferma restandone la diversa forza formale e la diversa sfera di efficacia. Il Giudice delle leggi ha in particolare rimarcato la improprietà di una tecnica legislativa che, operando il “recepimento” e poi la parziale sostituzione delle disposizioni della legge statale (fra l'altro, a quanto sembra, della sola legge n. 108 del 1968, con le modifiche apportate successivamente al suo testo, in particolare da vari articoli della legge n. 43 del 1995, e non delle autonome disposizioni dettate successivamente dalla stessa legge n. 43 del 1995), dà vita ad una singolare legge regionale, dal testo corrispondente a quello della legge statale, i cui contenuti, peraltro, non risultano sempre legittimamente assumibili dalla legge regionale, in quanto estranei alla sua competenza» (sentenza 5 giugno 2003, n. 196).

In definitiva, il legislatore regionale, con il richiamato art. 10, ha operato un rinvio materiale implicito alla legge 17 febbraio 1968, n. 108, nella versione vigente, introducendo chirurgicamente alcune modifiche determinate da precise scelte della normativa regionale e, in particolare, per quel che in questa sede rileva, da quella di sostituire il riferimento alla «lista regionale» (cosiddetto listone, cui nella legge statale sono attribuiti i seggi aggiuntivi, e che invece è stato eliminato nella Regione Puglia) con quello alle liste circoscrizionali collegate al candidato presidente, le quali direttamente beneficiano del premio di stabilità.

Si deve in conclusione constatare che, nonostante la discutibilità della tecnica di redazione, la legge regionale elettorale ha adottato, seppur con limitati adeguamenti, il cosiddetto «Tatarellum» comprensivo dell'assegnazione del premio di governabilità, dovendosi altrimenti ipotizzare la completa inutilità e superfluità della norma (in contrasto oltretutto da quanto risulta chiaramente dai lavori preparatori).



Ciò significa che l'applicazione di tale legge elettorale può portare (e, in effetti, porta nella tornata elettorale del 2010) ad un risultato incompatibile con l'art. 24, primo comma, dello statuto, in quanto il meccanismo elettorale (che intende assicurare alle liste collegate al presidente della Regione — in questo caso — il sessanta per cento dei seggi nell'assemblea) produce un numero di consiglieri (78) superiore a quello fissato dallo statuto (70). Né tale antinomia può essere risolta in via meramente ermeneutica: partendo dal presupposto (sulla cui sussistenza si ritornerà in seguito) che la determinazione di cui all'art. 24 possa ritenersi annoverabile nel contenuto necessario dello statuto, deve reputarsi che il rapporto tra le relative norme in via di principio non soggiaccia al criterio cronologico, di cui all'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale, essendo state delineate dagli articoli 122 e 123 della Costituzione (nel testo risultante dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1) due distinte sfere di competenza.

In tale ragione dunque consiste la rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2, in relazione all'art. 123 della Costituzione, per contrasto con la norma interposta costituita dall'art. 24, primo comma, dello statuto (Corte costituzionale 10 marzo 1983, n. 48; 27 ottobre 1988, n. 993; 26 febbraio 2010, n. 68); questione di cui dunque deve verificarsi la non manifesta infondatezza.

All'uopo, principalmente, occorre interrogarsi sull'idoneità della norma statutaria quale parametro di costituzionalità, in particolare, sotto i profili evidenziati nella dialettica processuale dalle parti, così enucleabili:

se l'art. 24, primo comma, dello statuto rispetti esso stesso gli articoli 122 e 123 della Costituzione, ovvero se lo statuto non travalichi la sfera de «la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento», da determinare in armonia con la Costituzione, per sconfinare nel «sistema di elezione», che dev'essere invece disciplinato «con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica»;

se, una volta che «i principi fondamentali» delle regole elettorali siano stati cristallizzati nell'art. 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165 e che sia stata imposta la «a) individuazione di un sistema

elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze», la scelta di una composizione rigida dell'assemblea regionale, da parte dello statuto, non debba ritenersi per lo meno disarmonica rispetto alla Costituzione.

Ambedue i dubbi però possono essere fugati.

Quanto alla determinazione del numero dei consiglieri, di cui all'art. 24, primo comma, dello Statuto, per la riconducibilità della disposizione alla competenza riservata allo statuto depongono una serie di elementi che debbono essere cumulativamente considerati.

Innanzitutto, in base alla nuova formulazione dell'art. 123 (in cui viene abbandonata la precedente attribuzione limitata alle «norme relative all'organizzazione interna della regione»), non si giustifica una lettura della norma che isoli «la forma di governo» dai «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» e non ne colga invece il significato integrale, che è quello di abilitare lo statuto a definire i tratti fondamentali dell'organizzazione costituzionale e amministrativa dell'ente. Tra questi non può che essere compresa la configurazione dell'assemblea regionale e la sua composizione.

D'altra parte non vi è motivo d'interpretare l'espressione «forma di governo» in modo rigido e restrittivo, una volta constatato che viene recepito non già un istituto giuridico positivamente definito, bensì una categoria concettuale (usualmente riferita allo Stato e collegata con le distinzioni della relativa forma), attraverso la quale vengono astratti i caratteri di modelli storici di organizzazione politico-costituzionale posti in comparazione, con individuazione e accennazione di elementi caratteristici diversi, sulla cui rilevanza si registra una varietà di valutazioni in dottrina.

Di conseguenza, non vi sarebbe ragione d'includere nella competenza disegnata dall'art. 123 solamente i rapporti tra gli organi di governo della regione, strettamente intesi (con esclusione del corpo elettorale, che pure, secondo posizioni minoritarie ma autorevoli, rientrerebbe in tali relazioni), per concludere che nelle previsioni proprie dello statuto non possa trovare spazio la composizione dell'organo assembleare, che pure denota anch'essa una scelta politica fondamentale.

Ciò contrasterebbe con lo spirito innovativo della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, la quale si è ispirata al criterio di massima per cui la determinazione dei caratteri di organizzazione politica della regione dev'essere rimessa all'autodeterminazione di quest'ultima, costituendo, anzi, parte integrante della sua autonomia. Di qui la considerazione che la costituzione degli organi della Regione, attraverso la tornata elettorale e l'applicazione del principio generale per cui si deve agevolare la formazione di maggioranze stabili nel Consiglio (contenuto nella legge 2 luglio 2004, n. 165) non possano non essere il risultato del concorso — e non certo della contrapposizione o della reciproca elisione — delle disposizioni costituzionali (artt. 122 e 123) contestualmente modificate dalla stessa legge costituzionale n. 1 del 1999, le quali andrebbero lette ed interpretate in termini di coerenza e d'integrità sistematica. In particolare l'art. 122



Cost. dev'essere letto in stretta connessione con l'art. 123 Cost., nel senso che spetta alla legge regionale disciplinare il sistema di elezione del presidente e dei componenti della giunta e del consiglio, nonché i casi di ineleggibilità e d'incompatibilità di tali soggetti conformemente al proprio statuto, al quale è rimessa la determinazione della forma di governo e dei principi di organizzazione regionale. Il necessario raccordo tra l'art. 122 e l'art. 123 Cost. può essere ricavato, a contrario, dalla constatazione che si registra una significativa differenza tra l'autonomia (tramite fissazione nello statuto della propria forma di governo) concessa dal legislatore costituzionale alle Regioni in tale materia, e quella di cui dispongono, invece, gli enti territoriali minori, poiché relativamente a questi ultimi la Costituzione rinvia alla potestà legislativa statale. Tanto è vero che mentre per comuni e province è dato riscontrare una disciplina uniforme, in merito alle forme di governo e ai sistemi elettorali regionali sono possibili (autonome) soluzioni diversificate, sia pure nel rispetto della Costituzione e dei principi generali sanciti nella legge 2 luglio 2004, n. 165.

Peraltro, per ritenere condivisibili le tesi attoree, volte a dimostrare l'intangibilità della composizione mobile del consiglio (che discende dai meccanismi introdotti dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 e fatti propri dalla legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2) ad opera della fonte statutaria, la locuzione «sistema di elezione», che, secondo l'art. 122 della Costituzione, è oggetto di disciplina «con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica», dovrebbe essere intesa come comprensiva della determinazione del numero dei consiglieri. Su questo presupposto, allora, anche alla fattispecie in esame si attaglierebbe il giudizio pronunciato dalla Corte costituzionale, per la quale «occorre prendere atto che non si può pretendere, in nome della competenza statutaria in tema di “forma di governo”, di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie, dal momento che il primo comma dell'art. 123 ed il primo comma dell'art. 122 sono disposizioni tra loro pari ordinate: anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa» (sentenza 13 gennaio 2004, n. 2; nonché 5 giugno 2003, n. 196; 6 dicembre 2004, n. 378; 14 giugno 2007, n. 188).

Al riguardo si deve osservare che, per quanto si possano intendere in senso lato termini quali elezioni o materia elettorale (secondo la lettera dell'art. 72, ultimo comma, della Costituzione) o legge elettorale o diritto elettorale, essi si riferiscono pur sempre ad un insieme funzionalizzato comprensivo di procedimenti, organizzazione e atti, attraverso il quale le scelte del corpo elettorale si tramutano in investiture a cariche pubbliche *ad tenous*.

Essi in definitiva esprimono sempre una natura strumentale, conservano la loro connotazione di meccanismo d'investitura con metodo elettivo, che non può quindi, in sé, confondersi con il dato della disciplina dell'organo pubblico (con la sua consistenza e composizione). Tale dato deve normalmente essere espresso dall'atto fondamentale di un ente autonomo, che per la regione, secondo la Costituzione, è individuato nello statuto, il quale «determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento».

Nello stesso senso si è espressa la Corte costituzionale, per la quale «le scelte fondamentali in ordine al riparto delle funzioni tra gli organi regionali, ed in particolare tra il Consiglio e la Giunta, alla loro organizzazione e al loro funzionamento sono riservate dall'art. 123 Cost. alla fonte statutaria» (sentenza 14 giugno 2007, n. 188).

In particolare, ritenendo infondati i rilievi d'illegittimità mossi allo statuto della Regione Marche, nella parte in cui «(agli artt. 7, comma 1, e 11, comma 2) fissa il numero dei componenti del Consiglio medesimo in quarantadue, e non quarantatre», ha chiaramente affermato che tale previsione rientra nella competenza statutaria. Invero, «La norma impugnata non contraddice gli evocati parametri statutari, ma è coerente con essi. Legittimamente esercitando la propria competenza in ordine alla scelta politica sottesa alla determinazione della “forma di governo” della Regione (art. 123, primo comma, Cost.), il legislatore statuario delle Marche ha infatti stabilito che «Il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto in concomitanza con l'elezione del Consiglio regionale e fa parte dell'organo consiliare» (art. 7, comma 1) e che «Il Consiglio [regionale] è composto da quarantadue consiglieri» (art. 11, comma 2)» (sentenza 13 gennaio 2006, n. 3).

Ad escludere la plausibilità di una tale operazione ermeneutica estensiva concorre inoltre un argomento di tipo letterale: in realtà, l'art. 123 della legge fondamentale non utilizza le generiche locuzioni sovraelencate (elezioni, materia elettorale, legge elettorale, diritto elettorale), bensì «sistema di elezione», la quale, nel linguaggio settoriale, si riferisce alla fase dello scrutinio e dell'assegnazione dei seggi ed esprime un complesso di regole e una combinazione di varie procedure che mirano a consentire l'efficace traduzione dei voti espressi in seggi e cariche, attraverso la definizione del sistema di votazione (ovvero dall'insieme di fattori che concorrono a regolare le elezioni, come le dimensioni delle circoscrizioni, il numero delle preferenze esprimibili, la regolamentazione sulle candidature e l'utilizzo dei mezzi di



comunicazione) e del metodo per l'attribuzione dei seggi, con l'applicazione della formula elettorale, classificabile come maggioritaria o proporzionale, a cui si è aggiunta, storicamente più di recente, quella mista.

Per completezza si deve aggiungere che non possono emergere elementi a smentita di tale conclusione dalla legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per l'elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale). Tale legge sia nel suo testo originario sia nella versione risultante dalle modifiche apportate dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per l'elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario), nonostante si occupasse espressamente della materia elettorale, determinava all'art. 2 il «Numero dei consiglieri regionali». Ciò però all'epoca (ovvero prima della legge costituzionale n. 1/1999) era sicuramente ammesso e non comportava alcun problema, visto che l'art. 122 della Costituzione allora vigente affidava alla legge statale il compito di fissare tale numero. Di riflesso, anche tale aspetto poteva essere disciplinato dalla medesima fonte che regolamentava le elezioni, pur rimanendo concettualmente ben distinti i due ambiti. Una volta però che la legge costituzionale del 1999 ha scisso le due materie distinguendo tra forma di governo e principi fondamentali di organizzazione e funzionamento (affidati dal novellato art. 123 allo statuto) e sistema elettorale (di spettanza della legge regionale entro i principi fondamentali statali, secondo il riformato art. 122) la ripartizione logica acquista rilevanza e operatività.

È da escludere poi che l'art. 24 dello statuto (laddove fissa in modo rigido in 70 i componenti del consiglio) si ponga in contrasto con «i principi fondamentali» delle regole elettorali (in concreto individuati dall'art. 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, il quale impone in particolare la «a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze») ovvero in disarmonia rispetto alla Costituzione.

È evidente infatti che i richiamati principi fondamentali cui si deve attenere la legge elettorale regionale, ex art. 122 della Costituzione, non limitano affatto l'attività del legislatore statutario. In realtà il ragionamento attoreo finisce per rivelare un'inversione logica e cronologica.

Non è invero lo statuto che deve adeguarsi al meccanismo elettorale (in concreto al cosiddetto *Tatarellum*, che storicamente ha assicurato la solidità delle maggioranze regionali coagulate intorno al presidente della giunta), ma, al contrario, è la legge elettorale regionale che, partendo dal *prius* costituito dalla scelta statutaria di composizione fissa dell'organo assembleare, deve elaborare un sistema adeguato ai principi generali della legge 2 luglio 2004, n. 165 (ma sempre nel rispetto del vincolo costituito dalle scelte statutarie).

D'altra parte, il diritto positivo non impone il rispetto del modello delineato dalla legge 17 febbraio 1968, n. 108, come modificata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43, ma prevede solo l'efficacia transitoria della medesima disciplina, in attesa delle scelte autonome delle regioni, ad iniziare da quelle statutarie (art. 5 della legge costituzionale n. 1/1999).

Né si può ipotizzare che quello disegnato dalla disciplina statale rappresenti l'unico sistema in grado di agevolare la formazione di stabili maggioranze: a prescindere dall'ovvia notazione che tale risultato dipende non solo dall'esito delle votazioni ma anche dalla qualità della maggioranza, la cui intrinseca compattezza è un dato non meramente quantitativo non del tutto determinato dal sistema elettorale, occorre sottolineare che l'art. 4, lett. a), della legge 2 luglio 2004, n. 165 non si limita a indirizzare il legislatore regionale verso la finalità di agevolare la formazione di esecutivi stabili, ma anche lo sprona contemporaneamente ad assicurare forme di tutela della «rappresentanza delle minoranze». Si può perciò presumere l'ammissibilità dei vari sistemi cosiddetti misti, mentre non emerge, come già rilevato, che lo Stato abbia avvertito l'esigenza di conservare precisamente il meccanismo usualmente denominato «*Tatarellum*».

In definitiva, il principio generale della legge statale per cui è necessario adottare un sistema di elezione che favorisca maggioranze stabili, è per l'appunto un principio generale, che può non coincidere o che non deve necessariamente coincidere con la formula elettorale del *Tatarellum*. Il che è coerente con la rinuncia del legislatore costituzionale a riservare alla legislazione statale una disciplina uniforme sul numero predeterminato di consiglieri regionali, con un'opzione diversa da quella riguardante i comuni e le province. In definitiva il sistema sottolinea la stretta correlazione strumentale della materia elettorale con la fissazione, a priori, del numero dei consiglieri da parte dello statuto regionale. Non solo: evidenzia i caratteri di una scelta politica che, se prima era rimessa alla legge statale, ora deve ritenersi rimessa alla più alta delle fonti regionali, ossia allo statuto.

Per i motivi fin qui esposti in ordine alla rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 10 della legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2, essa dunque dev'essere sottoposta al Giudice delle leggi.



P. Q. M.

Visti gli artt. 1 della legge 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, riservata ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 10 della legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2, in relazione all'art. 123 della Costituzione, per contrasto con l'art. 24, primo comma, dello statuto della Regione Puglia, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente della Giunta della Regione Puglia, nonché sia comunicata al Presidente del Consiglio regionale pugliese.

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2010.

Il Presidente: DURANTE

L'estensore: ADAMO

10C0876

N. 384

*Ordinanza del 25 agosto 2010 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia
sul ricorso proposto da Montagna Antonio ed altro contro Regione Puglia ed altri*

Elezioni - Norme della Regione Puglia per le elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale - Criteri per il calcolo dei seggi elettorali - Riferimento alle liste circoscrizionali collegate al candidato presidente, che beneficiano del premio di stabilità, anziché alla "lista regionale", cui secondo la legge statale sono attribuiti i seggi aggiuntivi - Conseguente determinazione di un numero di consiglieri (78) superiore a quello fissato dallo statuto (70) - Violazione del principio della disciplina statutaria in tema di sistema elettorale - Lesione della norma statutaria che fissa il numero dei consiglieri regionali.

- Legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005, n. 2, art. 10.
- Costituzione, art. 123; Statuto della Regione Puglia, art. 24, comma 1.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 871 del 2010, proposto da Antonio Montagna e Mario Dino Capano, rappresentati e difesi dall'avv. Luca Olivieri, con domicilio eletto presso l'avv. Nicola Cipriani in Bari, via Andrea da Bari, 109, contro la Regione Puglia, nei confronti di: Antonio Barba, rappresentato e difeso dall'avv. Pietro Quinto, con domicilio eletto presso l'avv. Fulvio Mastroviti in Bari, via Quintino Sella, 40; De Biasi Franco; e con l'intervento di *ad opponendum*: il Movimento Difesa del Cittadino – Mdc, rappresentato e difeso dall'avv. Gianluigi Pellegrino, con domicilio eletto presso l'avv. Maurizio Di Cagno in Bari, via Nicolai, 43;

Rocco Palese, rappresentato e difeso dagli avv.ti Luciano Ancora e Roberto G. Marra, con domicilio eletto in Bari, presso l'avv. G. Notarnicola, via Piccinni n. 150;

per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia:

a) dei verbali di proclamazione degli eletti dell'Ufficio centrale regionale conclusasi il giorno 11 maggio 2010, nella parte in cui non attribuiscono al gruppo di liste collegate al Presidente eletto la percentuale dei seggi prevista dalla legge n. 108 (art. 15, 13 c., legge n. 108/1968, come modificata dalla legge n. 43 del 1995 e come recepita dall'art. 1, c. 2, L.R. Puglia n. 2 del 2005);



b) del verbale delle operazioni elettorali dell'Ufficio centrale regionale del 29 aprile 2010, nella parte in cui non ha riconosciuto il premio di governabilità alle liste collegate al Presidente Vendola, eletto con voti pari al 48,69 % e cioè con una percentuale superiore al 40% dei voti conseguiti da tutti i candidati alla carica di Presidente,

c) e di tutti gli atti preordinati e connessi, anche se non conosciuti.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Antonio Barba;

Visti gli atti d'intervento di Rocco Palese e del Movimento Difesa del Cittadino; Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 luglio 2010 il cons. Giuseppina Adamo e uditi per le parti i difensori, avvocati Andreina Orlando, per delega dell'avv. Luca Olivieri, Pietro Quinto, Gianluigi Pellegrino, Luciano Ancora e Roberto Marra;

I signori Montagna e Capano sono elettori, rispettivamente residenti nei comuni di Maglie e di Deliceto.

Impugnano le operazioni elettorali per la Regione, chiedendo la correzione dei risultati delle votazioni del 28 e 29 marzo 2010.

In particolare, si dolgono dell'atto del 29 aprile 2010 dell'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'appello di Bari, che ha interpretato la disciplina di riferimento (*in primis*, lo Statuto della Regione Puglia e la legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2, che peraltro esplicitamente s'ispira alla legislazione statale), nel senso che il consiglio regionale debba ritenersi composto da 70 componenti e non da 78, come sarebbe invece determinato in applicazione della normativa statale (articolo 15, comma tredicesimo, numeri 6, 7 e 8, della legge 17 febbraio 1968, n. 108, come modificato dall'articolo 3 dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43, introduttivo del meccanismo di rafforzamento della maggioranza, cosiddetto «Tatarellum»).

L'atto perviene a tale contestata conclusione osservando che non emergono indici sicuri, desumibili dall'articolo 10 della legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2 (e, in specie, dalla lettera j), della volontà di attribuire seggi aggiuntivi, rispetto al numero di consiglieri fissato prima dallo Statuto regionale e poi dall'articolo 2 della stessa legge regionale; ragion per cui l'intera normativa deve essere intesa in conformità allo Statuto, il quale non accenna né a deroghe riguardanti la composizione dell'organo collegiale, né a rinvii a meccanismi elettorali disciplinati dalla legge statale o dall'apposita legge regionale (di fatto comunque approvata successivamente allo statuto).

Con il ricorso proposto, questo ragionamento viene contestato dagli istanti attraverso una serie di pregevoli argomentazioni, riguardanti il complesso normativo già menzionato.

Precisamente si sostiene che, dopo l'assegnazione di 56 seggi su base proporzionale e 13 in virtù del «premio di maggioranza» (per un totale di 70), l'Ufficio avrebbe dovuto attribuire ai candidati legati al presidente della giunta una quota aggiuntiva di governabilità, pari ad ulteriori 8 seggi, in modo d'assicurare alle stesse forze una maggioranza in consiglio del 60%. In via espressamente subordinata, inoltre, si chiede, nell'ipotesi di rigetto delle censure testé accennate, che comunque la solida maggioranza sia assicurata all'interno della composizione consiliare ferma a 70 membri, con la sostituzione di 3 eletti nell'ambito della minoranza con 3 elementi delle liste collegate al Presidente Vendola.

Si sono costituiti il Ministero dell'Interno e l'Ufficio centrale regionale e, in relazione al motivo proposto in via gradata, Antonio Barba.

Hanno spiegato intervento *ad opponendum* il Movimento Difesa del Cittadino con Luigi Mariano, nonché Rocco Palese.

Innanzitutto deve registrarsi che i ricorrenti hanno depositato con l'atto introduttivo del giudizio i propri certificati elettorali.

Per chiarire i termini della vicenda, conviene poi riportare le disposizioni rilevanti.

Per l'articolo 24, primo comma, dello Statuto, approvato con legge regionale 12 maggio 2004 n. 7, «Il Consiglio regionale è composto da settanta consiglieri eletti a suffragio universale dai cittadini, donne e uomini, iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Puglia, con voto diretto, personale, eguale, libero e segreto».

La successiva legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2 esplicitamente dichiara che «Per quanto non espressamente previsto e in quanto compatibili con la presente legge sono recepite la legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per l'elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale) e la legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per l'elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario), con le successive modificazioni e integrazioni» (articolo 1, secondo comma); essa ribadisce all'articolo 3, primo comma: «Il Consiglio regionale è composto da settanta membri, compreso il Presidente eletto, di cui cinquantasei eletti sulla base di liste circoscrizionali concorrenti e tredici eletti tra i gruppi di liste collegate con il candidato Presidente eletto, secondo le modalità previste dal successivo articolo 9».



L'articolo 10 della stessa legge regionale poi dispone: «1. Alla legge n. 108 del 1968 vengono apportate le seguenti modifiche:

j) il numero 6) del comma 13 dell'articolo 15 è sostituito dal seguente:

«6) verifica quindi se i voti riservati al candidato Presidente risultato eletto sia pari o superiore al 40 per cento dei voti conseguiti da tutti i candidati alla carica di Presidente».

La norma statutaria è chiara nella sua indicazione della composizione consiliare e, come già accennato, non contiene alcun rimando alla legge elettorale statale o comunque ai meccanismi di governabilità, comportanti seggi aggiuntivi, come invece prevedono gli statuti della Calabria, dell'Abruzzo, della Lombardia e della Toscana.

Anche l'articolo 3, primo comma, della legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2 si limita a indicare in 70 il numero dei consiglieri, con il relativo metodo di attribuzione dei seggi.

Da tale disposizione però non si può dedurre con certezza che la legge regionale preveda un numero fisso di consiglieri con l'esclusione della possibilità di assegnazione di altri seggi, al fine di rafforzare la governabilità. E ciò perché la normativa statale presa a modello (ovvero la legge 17 febbraio 1968, n. 108, come modificata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43) era formulata in modo analogo, sicché parallelamente l'articolo 2 della legge statale e l'articolo 3 della legge regionale possono essere ragionevolmente intesi nel senso che essi fissano il numero dei consiglieri regionali, il quale funziona da presupposto nell'ipotesi in cui sia necessaria l'attribuzione dei seggi aggiuntivi, in applicazione del cosiddetto «Tatarellum».

Per quanto riguarda l'articolo 10 della legge regionale, la tecnica di drafting utilizzata non agevola la comprensione della disciplina e, per altro verso, finisce per sovrapporre i due diversi livelli legislativi. Ha osservato la Corte costituzionale, in un'ipotesi simile, che non è «precluso dettare, nell'esercizio di una competenza che ormai le è propria, una disciplina riproduttiva di quella delle leggi statali previgenti»...«Tale “recepimento” va ovviamente inteso nel senso che la legge regionale viene a dettare, per *relationem*, disposizioni di contenuto identico a quelle della legge statale, su alcune delle quali, contestualmente, gli articoli successivi operano modificandole o sostituendole: ferma restandone la diversa forza formale e la diversa sfera di efficacia. Il Giudice delle leggi ha in particolare rimarcato “la improprietà di una tecnica legislativa che, operando il “recepimento” e poi la parziale sostituzione delle disposizioni della legge statale (fra l'altro, a quanto sembra, della sola legge n. 108 del 1968, con le modifiche apportate successivamente al suo testo, in particolare da vari articoli della legge n. 43 del 1995, e non delle autonome disposizioni dettate successivamente dalla stessa legge n. 43 del 1995), dà vita ad una singolare legge regionale, dal testo corrispondente a quello della legge statale, i cui contenuti, peraltro, non risultano sempre legittimamente assumibili dalla legge regionale, in quanto estranei alla sua competenza» (sentenza 5 giugno 2003, n. 196).

In definitiva, il legislatore regionale, con il richiamato articolo 10, ha operato un rinvio materiale implicito alla legge 17 febbraio 1968, n. 108, nella versione vigente, introducendo chirurgicamente alcune modifiche determinate da precise scelte della normativa regionale e, in particolare, per quel che in questa sede rileva, da quella di sostituire il riferimento alla «lista regionale» (cosiddetto listone, cui nella legge statale sono attribuiti i seggi aggiuntivi, e che invece è stato eliminato nella Regione Puglia) con quello alle liste circoscrizionali collegate al candidato presidente, le quali direttamente beneficiano del premio di stabilità.

Si deve in conclusione constatare che, nonostante la discutibilità della tecnica di redazione, la legge regionale elettorale ha adottato, seppur con limitati adeguamenti, il cosiddetto «Tatarellum» comprensivo dell'assegnazione del premio di governabilità, dovendosi altrimenti ipotizzare la completa inutilità e superfluità della norma (in contrasto oltretutto da quanto risulta chiaramente dai lavori preparatori).

Ciò significa che l'applicazione di tale legge elettorale può portare (e, in effetti, porta nella tornata elettorale del 2010) ad un risultato incompatibile con l'articolo 24, primo comma, dello Statuto, in quanto il meccanismo elettorale (che intende assicurare alle liste collegate al presidente della Regione — in questo caso — il sessanta per cento dei seggi nell'assemblea) produce un numero di consiglieri (78) superiore a quello fissato dallo statuto (70). Né tale antinomia può essere risolta in via meramente ermeneutica: partendo dal presupposto (sulla cui sussistenza si ritornerà in seguito) che la determinazione di cui all'articolo 24 possa ritenersi annoverabile nel contenuto necessario dello Statuto, deve reputarsi che il rapporto tra le relative norme in via di principio non soggiaccia al criterio cronologico, di cui all'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale, essendo state delineate dagli articoli 122 e 123 della Costituzione (nel testo risultante dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1) due distinte sfere di competenza.



In tale ragione dunque consiste la rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2, in relazione all'articolo 123 della Costituzione, per contrasto con la norma interposta costituita dall'articolo 24, primo comma, dello Statuto (Corte costituzionale 10 marzo 1983, n. 48; 27 ottobre 1988, n. 993; 26 febbraio 2010, n. 68); questione di cui dunque deve verificarsi la non manifesta infondatezza.

All'uopo, principalmente, occorre interrogarsi sull'idoneità della norma statutaria quale parametro di costituzionalità, in particolare, sotto i profili evidenziati nella dialettica processuale dalle parti, così enucleabili:

se l'articolo 24, primo comma, dello Statuto rispetti esso stesso gli articoli 122 e 123 della Costituzione, ovvero se lo statuto non travalichi la sfera de «la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento», da determinare in armonia con la Costituzione, per sconfinare nel «sistema di elezione», che deve essere invece disciplinato «con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica»;

se, una volta che «i principi fondamentali» delle regole elettorali siano stati cristallizzati nell'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165 e che sia stata imposta la «a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze», la scelta di una composizione rigida dell'assemblea regionale, da parte dello Statuto, non debba ritenersi per lo meno disarmonica rispetto alla Costituzione.

Ambedue i dubbi però possono essere fugati.

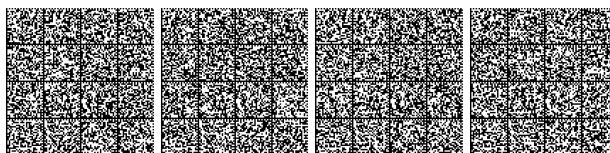
Quanto alla determinazione del numero dei consiglieri, di cui all'articolo 24, primo comma, dello Statuto, per la riconducibilità della disposizione alla competenza riservata allo statuto depongono una serie di elementi che debbono essere cumulativamente considerati.

Innanzitutto, in base alla nuova formulazione dell'articolo 123 (in cui viene abbandonata la precedente attribuzione limitata alle «norme relative all'organizzazione interna della regione»), non si giustifica una lettura della norma che isoli «la forma di governo» dai «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» e non ne colga invece il significato integrale, che è quello di abilitare lo statuto a definire i tratti fondamentali dell'organizzazione costituzionale e amministrativa dell'ente. Tra questi non può che essere compresa la configurazione dell'assemblea regionale e la sua composizione.

D'altra parte non vi è motivo d'interpretare l'espressione «forma di governo» in modo rigido e restrittivo, una volta constatato che viene recepito non già un istituto giuridico positivamente definito, bensì una categoria concettuale (usualmente riferita allo Stato e collegata con le distinzioni della relativa forma), attraverso la quale vengono astratti i caratteri di modelli storici di organizzazione politico-costituzionale posti in comparazione, con individuazione e accennazione di elementi caratteristici diversi, sulla cui rilevanza si registra una varietà di valutazioni in dottrina.

Di conseguenza, non vi sarebbe ragione d'includere nella competenza disegnata dall'art. 123 solamente i rapporti tra gli organi di governo della regione, strettamente intesi (con esclusione del corpo elettorale, che pure, secondo posizioni minoritarie ma autorevoli, rientrerebbe in tali relazioni), per concludere che nelle previsioni proprie dello statuto non possa trovare spazio la composizione dell'organo assembleare, che pure denota anch'essa una scelta politica fondamentale.

Ciò contrasterebbe con lo spirito innovativo della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, la quale si è ispirata al criterio di massima per cui la determinazione dei caratteri di organizzazione politica della regione deve essere rimessa all'autodeterminazione di quest'ultima, costituendo, anzi, parte integrante della sua autonomia. Di qui la considerazione che la costituzione degli organi della Regione, attraverso la tornata elettorale e l'applicazione del principio generale per cui si deve agevolare la formazione di maggioranze stabili nel Consiglio (contenuto nella legge 2 luglio 2004, n. 165) non possano non essere il risultato del concorso — e non certo della contrapposizione o della reciproca elisione — delle disposizioni costituzionali (artt. 122 e 123) contestualmente modificate dalla stessa legge costituzionale n. 1 del 1999, le quali andrebbero lette ed interpretate in termini di coerenza e d'integrità sistematica. In particolare l'art. 122 Cost. deve essere letto in stretta connessione con l'art. 123 Cost., nel senso che spetta alla legge regionale disciplinare il sistema di elezione del presidente e dei componenti della giunta e del consiglio, nonché i casi di ineleggibilità e d'incompatibilità di tali soggetti conformemente al proprio statuto, al quale è rimessa la determinazione della forma di governo e dei principi di organizzazione regionale. Il necessario raccordo tra l'art. 122 e l'art. 123 Cost. può essere ricavato, a contrario, dalla constatazione che si registra una significativa differenza tra l'autonomia (tramite fissazione nello statuto della propria forma di governo) concessa dal legislatore costituzionale alle Regioni



in tale materia, e quella di cui dispongono, invece, gli enti territoriali minori, poiché relativamente a questi ultimi la Costituzione rinvia alla potestà legislativa statale. Tanto è vero che mentre per comuni e province è dato riscontrare una disciplina uniforme, in merito alle forme di governo e ai sistemi elettorali regionali sono possibili (autonome) soluzioni diversificate, sia pure nel rispetto della Costituzione e dei principi generali sanciti nella legge 2 luglio 2004, n. 165.

Peraltro, per ritenere condivisibili le tesi attoree, volte a dimostrare l'intangibilità della composizione mobile del consiglio (che discende dai meccanismi introdotti dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 e fatti propri dalla legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2) ad opera della fonte statutaria, la locuzione «sistema di elezione», che, secondo l'art. 122 della Costituzione, è oggetto di disciplina «con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica», dovrebbe essere intesa come comprensiva della determinazione del numero dei consiglieri. Su questo presupposto, allora, anche alla fattispecie in esame si attaglierebbe il giudizio pronunciato dalla Corte costituzionale, per la quale «occorre prendere atto che non si può pretendere, in nome della competenza statutaria in tema di «forma di governo», di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie, dal momento che il primo comma dell'art. 123 ed il primo comma dell'art. 122 sono disposizioni tra loro pari ordinate: anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa» (sentenza 13 gennaio 2004, n. 2; nonché 5 giugno 2003, n. 196; 6 dicembre 2004, n. 378; 14 giugno 2007, n. 188).

Al riguardo si deve osservare che, per quanto si possano intendere in senso lato termini quali elezioni o materia elettorale (secondo la lettera dell'art. 72, ultimo comma, della Costituzione) o legge elettorale o diritto elettorale, essi si riferiscono pur sempre ad un insieme funzionalizzato comprensivo di procedimenti, organizzazione e atti, attraverso il quale le scelte del corpo elettorale si tramutano in investiture a cariche pubbliche *ad tempus*.

Essi in definitiva esprimono sempre una natura strumentale, conservano la loro connotazione di meccanismo d'investitura con metodo elettivo, che non può quindi, in sé, confondersi con il dato della disciplina dell'organo pubblico (con la sua consistenza e composizione). Tale dato deve normalmente essere espresso dall'atto fondamentale di un ente autonomo, che per la regione, secondo la Costituzione, è individuato nello statuto, il quale «determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento».

Nello stesso senso si è espressa la Corte costituzionale, per la quale «le scelte fondamentali in ordine al riparto delle funzioni tra gli organi regionali, ed in particolare tra il Consiglio e la Giunta, alla loro organizzazione e al loro funzionamento sono riservate dall'art. 123 Cost. alla fonte statutaria» (sentenza 14 giugno 2007, n. 188).

In particolare, ritenendo infondati i rilievi d'illegittimità mossi allo Statuto della Regione Marche, nella parte in cui «(agli artt. 7, comma 1, e 11, comma 2) fissa il numero dei componenti del Consiglio medesimo in quarantadue, e non quarantatre», ha chiaramente affermato che tale previsione rientra nella competenza statutaria. Invero, «La norma impugnata non contraddice gli evocati parametri statuari, ma è coerente con essi. Legittimamente esercitando la propria competenza in ordine alla scelta politica sottesa alla determinazione della «forma di governo» della Regione (art. 123, primo comma, Cost.), il legislatore statuario delle Marche ha infatti stabilito che «Il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto in concomitanza con l'elezione del Consiglio regionale e fa parte dell'organo consiliare» (art. 7, comma 1) e che «Il Consiglio [regionale] è composto da quarantadue consiglieri» (art. 11, comma 2)» (sentenza 13 gennaio 2006, n. 3). Ad escludere la plausibilità di una tale operazione ermeneutica estensiva concorre inoltre un argomento di tipo letterale: in realtà, l'art. 123 della Legge fondamentale non utilizza le generiche locuzioni sovraelencate (elezioni, materia elettorale, legge elettorale, diritto elettorale), bensì «sistema di elezione», la quale, nel linguaggio settoriale, si riferisce alla fase dello scrutinio e dell'assegnazione dei seggi ed esprime un complesso di regole e una combinazione di varie procedure che mirano a consentire l'efficace traduzione dei voti espressi in seggi e cariche, attraverso la definizione del sistema di votazione (ovvero dall'insieme di fattori che concorrono a regolare le elezioni, come le dimensioni delle circoscrizioni, il numero delle preferenze esprimibili, la regolamentazione sulle candidature e l'utilizzo dei mezzi di comunicazione) e del metodo per l'attribuzione dei seggi, con l'applicazione della formula elettorale, classificabile come maggioritaria o proporzionale, a cui si è aggiunta, storicamente più di recente, quella mista.

Per completezza si deve aggiungere che non possono emergere elementi a smentita di tale conclusione dalla legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per l'elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale). Tale legge



sia nel suo testo originario sia nella versione risultante delle modifiche apportate dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per l'elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario), nonostante si occupasse espressamente della materia elettorale, determinava all'art. 2 il «Numero dei consiglieri regionali». Ciò però all'epoca (ovvero prima della legge costituzionale n. 1 / 1999) era sicuramente ammesso e non comportava alcun problema, visto che l'art. 122 della Costituzione allora vigente affidava alla legge statale il compito di fissare tale numero. Di riflesso, anche tale aspetto poteva essere disciplinato dalla medesima fonte che regolamentava le elezioni, pur rimanendo concettualmente ben distinti i due ambiti. Una volta però che la legge costituzionale del 1999 ha scisso le due materie distinguendo tra forma di governo e principi fondamentali di organizzazione e funzionamento (affidati dal novellato art. 123 allo statuto) e sistema elettorale (di spettanza della legge regionale entro i principi fondamentali statali, secondo il riformato art. 122), la ripartizione logica acquista rilevanza e operatività.

È da escludere poi che l'art. 24 dello Statuto (laddove fissa in modo rigido in 70 i componenti del consiglio) si ponga in contrasto con «i principi fondamentali» delle regole elettorali (in concreto individuati dall'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, il quale impone in particolare la «a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze») ovvero in disarmonia rispetto alla Costituzione.

È evidente infatti che i richiamati principi fondamentali cui si deve attenere la legge elettorale regionale, ex articolo 122 della Costituzione, non limitano affatto l'attività del legislatore statutario. In realtà il ragionamento attoreo finisce per rivelare un'inversione logica e cronologica.

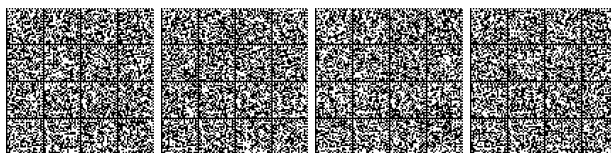
Non è invero lo statuto che deve adeguarsi al meccanismo elettorale (in concreto al cosiddetto *Tatarellum*, che storicamente ha assicurato la solidità delle maggioranze regionali coagulate intorno al presidente della giunta), ma, al contrario, è la legge elettorale regionale che, partendo dal *prius* costituito dalla scelta statutaria di composizione fissa dell'organo assembleare, deve elaborare un sistema adeguato ai principi generali della legge 2 luglio 2004, n. 165 (ma sempre nel rispetto del vincolo costituito dalle scelte statutarie).

D'altra parte, il diritto positivo non impone il rispetto del modello delineato dalla legge 17 febbraio 1968, n. 108, come modificata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43, ma prevede solo l'efficacia transitoria della medesima disciplina, in attesa delle scelte autonome delle regioni, ad iniziare da quelle statutarie (articolo 5 della legge costituzionale n. 1/1999).

Né si può ipotizzare che quello disegnato dalla disciplina statale rappresenti l'unico sistema in grado di agevolare la formazione di stabili maggioranze: a prescindere dall'ovvia notazione che tale risultato dipende non solo dall'esito delle votazioni ma anche dalla qualità della maggioranza, la cui intrinseca compattezza è un dato non meramente quantitativo non del tutto determinato dal sistema elettorale, occorre sottolineare che l'articolo 4, lettera a), della legge 2 luglio 2004, n. 165, non si limita a indirizzare il legislatore regionale verso la finalità di agevolare la formazione di esecutivi stabili, ma anche lo sprona contemporaneamente ad assicurare forme di tutela della «rappresentanza delle minoranze». Si può perciò presumere l'ammissibilità dei vari sistemi cosiddetti misti, mentre non emerge, come già rilevato, che lo Stato abbia avvertito l'esigenza di conservare precisamente il meccanismo usualmente denominato «*Tatarellum*».

In definitiva, il principio generale della legge statale per cui è necessario adottare un sistema di elezione che favorisca maggioranze stabili, è per l'appunto un principio generale, che può non coincidere o che non deve necessariamente coincidere con la formula elettorale del *Tatarellum*. Il che è coerente con la rinuncia del legislatore costituzionale a riservare alla legislazione statale una disciplina uniforme sul numero predeterminato di consiglieri regionali, con opzione diversa da quella riguardante i comuni e le province. Il sistema sottolinea la stretta correlazione strumentale della materia elettorale con la fissazione, a priori, del numero dei consiglieri da parte dello statuto regionale. Non solo: evidenzia i caratteri di una scelta politica che se prima era rimessa alla legge statale ora deve ritenersi rimessa alla più alta delle fonti regionali, ossia allo statuto.

Per i motivi fin qui esposti in ordine alla rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'articolo 10 della legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2, essa dunque deve essere sottoposta al Giudice delle leggi.



P.Q.M.

Visti gli artt. 1 della legge 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, riservata ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'articolo 10 della legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2, in relazione all'articolo 123 della Costituzione, per contrasto con l'articolo 24, primo comma, dello Statuto della Regione Puglia, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente della Giunta della Regione Puglia, nonché sia comunicata al Presidente del Consiglio regionale pugliese.

Così deciso in Bari, nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2010.

Il Presidente: DURANTE

L'estensore: ADAMO

10C0877

N. 385

Ordinanza del 25 agosto 2010 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia sul ricorso proposto da Cozzoli Bartolomeo contro Ufficio centrale regionale presso la Corte d'Appello di Bari ed altri

Elezioni - Norme della Regione Puglia per le elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale - Criteri per il calcolo dei seggi elettorali - Riferimento alle liste circoscrizionali collegate al candidato presidente, che beneficiano del premio di stabilità, anziché alla "lista regionale", cui secondo la legge statale sono attribuiti i seggi aggiuntivi - Conseguente determinazione di un numero di consiglieri (78) superiore a quello fissato dallo statuto (70) - Violazione del principio della disciplina statutaria in tema di sistema elettorale - Lesione della norma statutaria che fissa il numero dei consiglieri regionali.

- Legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005, n. 2, art. 10.
- Costituzione, art. 123; Statuto della Regione Puglia, art. 24, comma 1.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 729 del 2010, proposto da Bartolomeo Cozzoli, rappresentato e difeso dagli avv.ti Ernesto Sticchi Damiani e Saverio Sticchi Damiani, con domicilio eletto presso l'avv. Fabrizio Lofoco in Bari, via Pasquale Fiore, 14;

Contro:

l'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'appello di Bari;

il Ministero dell'interno, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bari, domiciliati per legge in Bari, via Melo, 97;

la Regione Puglia;

Nei confronti di Marti Roberto; e con l'intervento di *ad opponendum*:

il Movimento Difesa del Cittadino (Mdc), rappresentato e difeso dall'avv. Gianluigi Pellegrino, con domicilio eletto presso l'avv. Maurizio Di Cagno in Bari, via Nicolai, 43;

Rocco Palese, Massimo Cassano, Michele Boccardi, Davide Bellomo, Andrea Caroppo, Lucio Tarquinio, Gianfranco Chiarelli, Domenico Lanzilotta, Saverio Congedo, Roberto Marci, Mario Vadrucci, Pietro Iurlaro, Antonio Camporeale, Arnaldo Sala, Ignazio Zullo, Gianmarco Surico, Maurizio Friolo, Francesco Damone, Leonardo Di Gioia, Pietro Lospinuso, Francesco De Biase, Giandiego Gatta, Giovanni Alfarano, Salvatore Greco, rappresentati e difesi



dagli avv.ti Luciano Ancora e Roberto G. Marra, con domicilio eletto in Bari, presso l'avv. G. Notarnicola, via Piccinni n. 150;

Per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia:(previa sospensione dell'efficacia,;

del verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale regionale del 15/29 aprile 2010, nella parte in cui ha negato l'assegnazione dei seggi relativi al c.d. «premio di governabilità»;

del provvedimento di proclamazione degli eletti adottato dall'Ufficio centrale regionale in data 11 maggio 2010, nella parte in cui ha negato la proclamazione dei seggi relativi al c.d. «premio di governabilità»;

di ogni altro atto presupposto; connesso e/o consequenziale, anche se allo stato non conosciuto.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'appello di Bari e il Ministero dell'Interno;

Visti gli atti d'intervento di Rocco Palese ed altri e del Movimento Difesa del Cittadino;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 luglio 2010 il cons. Giuseppina Adamo e uditi per le parti i difensori, avv.ti Ernesto Sticchi Damiani, Saverio Sticchi Damiani, Grazia Matteo, Ines Sisto, Gianluigi Pellegrino, Luciano Ancora e Roberto Marra;

Il ricorrente si è candidato alla carica di consigliere regionale della Puglia nella lista «Partito Democratico», circoscrizione di Barletta - Andria - Trani. Le elezioni si sono tenute il 28 e 29 marzo 2010. L'istante non è stato proclamato eletto dall'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'appello di Bari, in virtù dell'opzione interpretativa contenuta, nell'atto del 29 aprile 2010, per la quale la disciplina di riferimento (*in primis*, lo Statuto della Regione Puglia e la legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2, che peraltro esplicitamente s'ispira alla legislazione statale) induce a ritenere che il consiglio regionale sia composto da 70 componenti e non da 78, come sarebbe invece determinato in applicazione della normativa statale (articolo 15, comma tredicesimo, nn. 6, 7 e 8, della legge 17 febbraio 1968 n. 108, come modificato dall'articolo 3 dalla legge 23 febbraio 1995 n. 43 – introduttivo del meccanismo di rafforzamento della maggioranza, cosiddetto «Tatarellum»). L'atto perviene a tale contestata conclusione Osservando che non emergono indici sicuri, desumibili dall'articolo 10 della legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2 (e, in specie, dalla lettera j), della volontà di attribuire seggi aggiuntivi, rispetto al numero di consiglieri fissato prima dello Statuto regionale e poi dall'articolo 2 della, stessa legge regionale; ragion per cui l'intera normativa dev'essere intesa in conformità allo Statuto, il quale non accenna né a deroghe riguardanti la composizione dell'organo collegiale, né a rinvii a meccanismi elettorali disciplinati dalla legge statale o dall'apposita legge regionale (di fatto comunque approvata successivamente allo statuto).

Con il ricorso proposto, questo ragionamento viene contestato dall'istante attraverso una serie di pregevoli argomentazioni, riguardanti il complesso normativo già menzionato.

Precisamente si sostiene che, dopo l'assegnazione di 56 seggi su base proporzionale e 13 in virtù del «premio di maggioranza» (per un totale di 70), l'Ufficio avrebbe dovuto attribuire ai candidati legati al presidente della giunta una quota aggiuntiva di governabilità, pari ad ulteriori 8 seggi, in modo d'assicurare alle stesse forze una maggioranza in consiglio del 60%:

Si sono costituiti il Ministero dell'Interno e l'Ufficio centrale regionale. Hanno spiegato intervento ad opponendum il Movimento Difesa del Cittadino con Luigi Mariano, nonché Rocco Palese e altri, come da dettaglio in atti.

Innanzitutto deve registrarsi che il ricorrente ha depositato con l'atto introduttivo del giudizio il riepilogo dei dati elettorali, da cui risulta la propria candidatura, che ha ottenuto 6.573 voti. Per chiarire i termini della vicenda, conviene poi riportare le disposizioni rilevanti.

Per l'articolo 24, primo comma, dello Statuto, approvato con legge regionale 12 maggio 2004 n. 7, «Il Consiglio regionale è composto da settanta consiglieri eletti a suffragio universale dai cittadini, donne e uomini, iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Puglia, con voto diretto, personale, eguale, libero e segreto».

La successiva legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2 esplicitamente dichiara che «Per quanto non espressamente previsto e in quanto compatibili con la presente legge sono recepite la legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per l'elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale) e la legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per l'elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario), con le successive modificazioni e integrazioni» (articolo 1, secondo comma); essa ribadisce all'articolo 3, primo comma: «Il Consiglio regionale è composto da settanta membri, compreso il Presidente eletto, di cui cinquantasei eletti sulla base di liste circoscrizionali concorrenti e tredici eletti tra i gruppi di liste collegate con il candidato Presidente eletto, secondo le modalità previste dal successivo articolo 9».



L'articolo 10 della stessa legge regionale poi dispone: «1. Alla legge n. 108 del 1968 vengono apportate le seguenti modifiche:

j) il numero 6) del comma 13 dell'articolo 15 è sostituito dal seguente:

“6) verifica quindi se i voti riservati al candidato Presidente risultato eletto sia pari o superiore al 40 per cento dei voti conseguiti da tutti i candidati alla carica di Presidente”».

La norma statutaria è chiara nella sua indicazione della composizione consiliare e, come già accennato, non contiene alcun rimando alla legge elettorale statale o comunque ai meccanismi di governabilità, comportanti seggi aggiuntivi, come invece prevedono gli statuti della Calabria, dell'Abruzzo, della Lombardia e della Toscana.

Anche l'articolo 3, primo comma, della legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2 si limita a indicare in 70 il numero dei consiglieri, con il relativo metodo di attribuzione dei seggi.

Da tale disposizione però non si può dedurre con certezza che la legge regionale preveda un numero fisso di consiglieri con l'esclusione della possibilità di assegnazione di altri seggi, al fine di rafforzare la governabilità. E ciò perché la normativa statale presa a modello (ovvero la legge 17 febbraio 1968, n. 108, come modificata dalla legge 23 febbraio 1995 n. 43) era formulata in modo analogo; sicché parallelamente l'articolo 2 della legge statale e l'articolo 3 della legge regionale possono essere ragionevolmente intesi nel senso che essi fissano il numero dei consiglieri regionali, il quale funziona da presupposto nell'ipotesi in cui sia necessaria l'attribuzione dei seggi aggiuntivi, in applicazione del cosiddetto «Tatarellum».

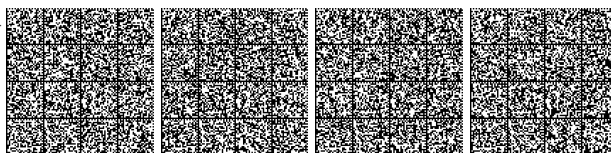
Per quanto riguarda l'articolo 10 della legge regionale, la tecnica di drafting utilizzata non agevola la comprensione della disciplina e, per altro verso, finisce per sovrapporre i due diversi livelli legislativi. Ha osservato la Corte costituzionale, in un'ipotesi simile, che non è «precluso dettare, nell'esercizio di una competenza che ormai le è propria, una disciplina riproduttiva di quella delle leggi statali pre-vigenti». Tale «recepimento» va ovviamente inteso nel senso che la legge regionale viene a dettare, *per relationem*, disposizioni di contenuto identico a quelle della legge statale, su alcune delle quali, contestualmente, gli articoli successivi operano modificandole o sostituendole: ferma restandone la diversa forza formale e la diversa sfera di efficacia. Il Giudice delle leggi ha in particolare rimarcato «la improprietà di una tecnica legislativa che, operando il “recepimento” e poi la parziale sostituzione delle disposizioni della legge statale (fra l'altro, a quanto sembra, della sola legge n. 108 del 1968, con le modifiche apportate successivamente al suo testo, in particolare da vari articoli della legge n. 43 del 1995, e non delle autonome disposizioni dettate successivamente dalla stessa legge n. 43 del 1995), dà vita ad una singolare legge regionale, dal testo corrispondente a quello della legge statale, i cui contenuti, peraltro, non risultano sempre legittimamente assumibili dalla legge regionale, in quanto estranei alla sua competenza» (sentenza 5 giugno 2003 n. 196).

In definitiva, il legislatore regionale, con il richiamato articolo 10, ha operato un rinvio materiale implicito alla legge 17 febbraio 1968 n. 108, nella versione vigente, introducendo chirurgicamente alcune modifiche determinate da precise scelte della normativa regionale e, in particolare, per quel che in questa sede rileva, da quella di sostituire il riferimento alla «lista regionale» (cosiddetto listone, cui nella legge statale sono attribuiti i seggi aggiuntivi, e che invece è stato eliminato nella Regione Puglia) con quello alle liste circoscrizionali collegate al candidato presidente, le quali direttamente beneficiano del premio di stabilità.

Si deve in conclusione constatare che, nonostante la discutibilità della tecnica di redazione, la legge regionale elettorale ha adottato, seppur con limitati adeguamenti, il cosiddetto «Tatarellum» comprensivo dell'assegnazione del premio di governabilità, dovendosi altrimenti ipotizzare la completa inutilità e superfluità della norma (in contrasto oltretutto da quanto risulta chiaramente dai lavori preparatori).

Ciò significa che l'applicazione di tale legge elettorale può portare (e, in effetti, porta nella tornata elettorale del 2010) ad un risultato incompatibile con l'articolo 24, primo comma, dello Statuto, in quanto il meccanismo elettorale (che intende assicurare alle liste collegate al presidente della Regione – in questo caso — il sessanta per cento dei seggi nell'assemblea) produce un numero di consiglieri (78) superiore a quello fissato dallo statuto (70). Né tale antinomia può essere risolta in via meramente ermeneutica: partendo dal presupposto (sulla cui sussistenza si ritornerà in seguito) che la determinazione di cui all'articolo 24 possa ritenersi annoverabile nel contenuto necessario dello Statuto, deve reputarsi che il rapporto tra le relative norme in via di principio non soggiaccia al criterio cronologico, di cui all'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale, essendo state delineate dagli articoli 122 e 123 della Costituzione (nel testo risultante dalla legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1) due distinte sfere di competenza.

In tale ragione dunque consiste la rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2, in relazione all'articolo 123 della Costituzione, per contrasto con la norma interposta costituita dall'articolo 24, primo comma, dello Statuto (Corte costituzionale 10 marzo 1983, n. 48; 27 ottobre 1988, n. 993; 26 febbraio 2010, n. 68); questione di cui dunque deve verificarsi la non manifesta infondatezza.



All'uopo; principalmente, occorre interrogarsi sull'idoneità della norma statutaria quale parametro di costituzionalità, in particolare, sotto i profili evidenziati nella dialettica processuale dalle parti, così enucleabili:

se l'articolo 24, primo comma, dello Statuto rispetti esso stesso gli articoli 122 e 123 della Costituzione, ovvero se lo statuto non travalichi la sfera de «la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento», da determinare in armonia con la Costituzione, per sconfinare nel «sistema di elezione», che dev'essere invece disciplinato «con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica»;

se, una volta che «i principi fondamentali» delle regole elettorali siano stati cristallizzati nell'articolo 4 della legge 2 luglio 2004 n. 165 e che sia stata imposta la «a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze», la scelta di una composizione rigida dell'assemblea regionale, da parte dello Statuto, non debba ritenersi per lo meno disarmonica rispetto alla Costituzione.

Ambedue i dubbi però possono essere fugati.

Quanto alla determinazione del numero dei consiglieri, di cui all'articolo 24, primo comma, dello Statuto, per la riconducibilità della disposizione alla competenza riservata allo statuto depongono una serie di elementi che debbono essere cumulativamente considerati.

Innanzitutto, in base alla nuova formulazione dell'articolo 123 (in cui viene abbandonata la precedente attribuzione limitata alle «norme relative all'organizzazione interna della regione»), non si giustifica una lettura della norma che isoli «la forma di governo» dai «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» e non ne colga invece il significato integrale, che è quello di abilitare lo statuto a definire i tratti fondamentali dell'organizzazione costituzionale e amministrativa dell'ente. Tra questi non può che essere compresa la configurazione dell'assemblea regionale e la sua composizione.

D'altra parte non vi è motivo d'interpretare l'espressione «forma di governo» in modo rigido e restrittivo, una volta constatato che viene recepito non già un istituto giuridico positivamente definito, bensì una categoria concettuale (usualmente riferita allo Stato e collegata con le distinzioni della relativa forma), attraverso la quale vengono astratti i caratteri di modelli storici di organizzazione politico-costituzionale posti in comparazione, con individuazione e accennazione di elementi caratteristici diversi, sulla cui rilevanza si registra una varietà di valutazioni in dottrina.

Di conseguenza, non vi sarebbe ragione d'includere nella competenza disegnata dall'art. 123 solamente i rapporti tra gli organi di governo della regione, strettamente intesi (con esclusione del corpo elettorale, che pure, secondo posizioni minoritarie ma autorevoli; rientrerebbe in tali relazioni), per concludere che nelle previsioni proprie dello statuto non possa trovare spazio la composizione dell'organo assembleare, che pure denota anch'essa una scelta politica fondamentale.

Ciò contrasterebbe con lo spirito innovativo della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, la quale si è ispirata al criterio di massima per cui la determinazione dei caratteri di organizzazione politica della regione dev'essere rimessa all'autodeterminazione di quest'ultima, costituendo, anzi, parte integrante della sua autonomia. Di qui la considerazione che la costituzione degli organi della Regione, attraverso la tornata elettorale e l'applicazione del principio generale per cui si deve agevolare la formazione di maggioranze stabili nel Consiglio (contenuto nella legge 2 luglio 2004, n. 165) non possano non essere il risultato del concorso – e non certo della contrapposizione o della reciproca elisione – delle disposizioni costituzionali (artt. 122 e 123) contestualmente modificate dalla stessa legge costituzionale n. 1 del 1999, le quali andrebbero lette ed interpretate in termini di coerenza e d'integrità sistematica. In particolare l'art. 122 Cost. dev'essere letto in stretta connessione con l'art. 123 Cost., nel senso che spetta alla legge regionale disciplinare il sistema di elezione del presidente e dei componenti della giunta e del consiglio, nonché i casi di ineleggibilità e d'incompatibilità di tali soggetti conformemente al proprio statuto, al quale è rimessa la determinazione della forma di governo – e dei principi di organizzazione regionale. Il necessario raccordo tra l'art. 122 e l'art. 123 Cost. può essere ricavato, a contrario, dalla constatazione che si registra una significativa differenza tra l'autonomia (tramite fissazione nello statuto della propria forma di governo) concessa dal legislatore costituzionale alle Regioni in tale materia, e quella di cui dispongono, invece, gli enti territoriali minori, poiché relativamente a questi ultimi la Costituzione rinvia alla potestà legislativa statale. Tanto è vero che mentre per comuni e province è dato riscontrare una disciplina uniforme, in merito alle forme di governo e ai sistemi elettorali regionali sono possibili (autonome) soluzioni diversificate, sia pure nel rispetto della Costituzione e dei principi generali sanciti nella legge 2 luglio 2004, n. 165.

Peraltro, per ritenere condivisibili le tesi attoree, volte a dimostrare l'intangibilità della composizione mobile del consiglio (che discende dai meccanismi introdotti dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 e fatti propri dalla legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2) ad opera della fonte statutaria, la locuzione «sistema di elezione», che, secondo l'art. 122 della Costituzione, è oggetto di disciplina «con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica», dovrebbe essere intesa come comprensiva della determinazione del numero dei consiglieri.



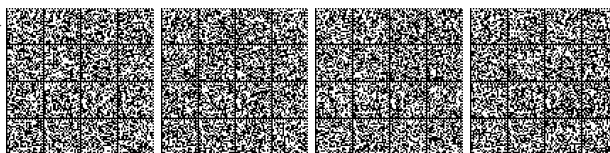
Su questo presupposto, allora, anche alla fattispecie in esame si attaglierebbe il giudizio pronunciato dalla Corte costituzionale, per la quale «occorre prendere atto che non si può pretendere, in nome della competenza statutaria in tema di “forma di governo”, di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie, dal momento che il primo comma dell’art. 123 ed il primo comma dell’art. 122 sono disposizioni tra loro pari ordinate: anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa» (sentenza 13 gennaio 2004, n. 2; nonché 5 giugno 2003, n. 196; 6 dicembre 2004, n. 378; 14 giugno 2007, n. 188).

Al riguardo si deve osservare che, per quanto si possano intendere in senso lato termini quali elezioni o materia elettorale (secondo la lettera dell’art. 72, ultimo comma, della Costituzione) o legge elettorale o diritto elettorale, essi si riferiscono pur sempre ad un insieme funzionalizzato comprensivo di procedimenti, organizzazione e atti, attraverso il quale le scelte del corpo elettorale si tramutano in investiture a cariche pubbliche ad tempus. Essi in definitiva esprimono sempre una natura strumentale, conservano la loro connotazione di meccanismo d’investitura con metodo elettivo, che non può quindi, in sé, confondersi con il dato della disciplina dell’organo pubblico (con la sua consistenza e composizione). Tale dato deve normalmente essere espresso dall’atto fondamentale di un ente autonomo, che per la regione, secondo la Costituzione, è individuato nello statuto, il quale «determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento».

Nello stesso senso si è espressa la Corte costituzionale, per la quale «le scelte fondamentali in ordine al riparto delle funzioni tra gli organi regionali, ed in particolare tra il Consiglio e la Giunta, alla loro organizzazione e al loro funzionamento sono riservate dall’art. 123 Cost. alla fonte statutaria» (sentenza 14 giugno 2007, n. 188). In particolare, ritenendo infondati i rilievi d’illegittimità mossi allo Statuto della Regione Marche, nella parte in cui «(agli artt. 7, comma 1, e 11, comma 2) fissa il numero dei componenti del Consiglio medesimo in quarantadue, e non quarantatre», ha chiaramente affermato che tale previsione rientra nella competenza statutaria. Invero, «La norma impugnata non contraddice gli evocati parametri statutarî, ma è coerente con essi. Legittimamente esercitando la propria competenza in ordine alla scelta politica sottesa alla determinazione della «forma di governo» della Regione (art. 123, primo comma, Cost.), il legislatore statutario delle Marche ha infatti stabilito che «Il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto in concomitanza con l’elezione del Consiglio regionale e fa parte dell’organo consiliare» (art. 7, comma 1) e che «Il Consiglio [regionale] è composto da quarantadue consiglieri» (art. 11, comma 2)» (sentenza 13 gennaio 2006, n. 3). Ad escludere la plausibilità di una tale operazione ermeneutica estensiva concorre inoltre un argomento di tipo letterale: in realtà, l’art. 123 della Legge fondamentale non utilizza le generiche locuzioni sovraelenate (elezioni, materia elettorale, legge elettorale, diritto elettorale), bensì «sistema di elezione», la quale, nel linguaggio settoriale, si riferisce alla fase dello scrutinio e dell’assegnazione dei seggi ed esprime un complesso di regole e una combinazione di varie procedure che mirano a consentire l’efficace traduzione dei voti espressi in seggi e cariche, attraverso la definizione del sistema di votazione (ovvero dall’insieme di fattori che concorrono a regolare le elezioni, come le dimensioni delle circoscrizioni, il numero delle preferenze esprimibili, la regolamentazione sulle candidature e l’utilizzo dei mezzi di comunicazione) e del metodo per l’attribuzione dei seggi, con l’applicazione della, formula elettorale, classificabile come maggioritaria o proporzionale, a cui si è aggiunta, storicamente più di recente, quella mista.

Per completezza si deve aggiungere che non possono emergere elementi a smentita di tale conclusione dalla legge 17 febbraio -1968, n. 108 (Norme per l’elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale). Tale legge sia nel suo testo originario sia nella versione risultante delle modifiche apportate dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per l’elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario), nonostante si occupasse espressamente della materia elettorale, determinava all’art. 2 il «Numero dei consiglieri regionali». Ciò però all’epoca (ovvero prima della legge costituzionale n. 1/1999) era sicuramente ammesso e non comportava alcun problema, visto che l’art. 122 della Costituzione allora vigente affidava alla legge statale il compito di fissare tale numero. Di riflesso, anche tale aspetto poteva essere disciplinato dalla medesima fonte che regolamentava le elezioni, pur rimanendo concettualmente ben distinti i due ambiti. Una volta però che la legge costituzionale del 1999 ha scisso le due materie distinguendo tra forma di governo e principi fondamentali di organizzazione e funzionamento (affidati dal novellato art. 123 allo statuto) e sistema elettorale (di spettanza della legge regionale entro i principi fondamentali statali, secondo il riformato art. 122), la ripartizione logica acquista rilevanza e operatività.

È da escludere poi che l’art. 24 dello Statuto (laddove fissa in modo rigido in 70 i componenti del consiglio) si ponga in contrasto con «i principi fondamentali» delle regole elettorali (in concreto individuati dall’articolo 4 della legge 2 luglio 2004 n. 165, il quale impone in particolare la «a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli



la formazione di stabili maggioranze nel consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze») ovvero in disarmonia rispetto alla Costituzione.

È evidente infatti che i richiamati principi fondamentali cui si deve attenere la legge elettorale regionale, ex articolo 122 della Costituzione, non limitano affatto l'attività del legislatore statuario. In realtà il ragionamento attoreo finisce per rivelare un'inversione logica e cronologica.

Non è invero lo statuto che deve adeguarsi al meccanismo elettorale (in concreto al cosiddetto *Tatarellum*, che storicamente ha assicurato la solidità delle maggioranze regionali coagulate intorno al presidente della giunta), ma, al contrario, è la legge elettorale regionale che, partendo dal *prius* costituito dalla scelta statutaria di composizione fissa dell'organo assembleare, deve elaborare un sistema adeguato ai principi generali della legge 2 luglio 2004 n. 165 (ma sempre nel rispetto del vincolo costituito dalle scelte statutarie).

D'altra parte, il diritto positivo non impone il rispetto del modello delineato dalla legge 17 febbraio 1968 n. 108, come modificata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43, ma prevede solo l'efficacia transitoria della medesima disciplina, in attesa delle scelte autonome delle regioni, ad iniziare da quelle statutarie (articolo 5 della legge costituzionale n. 1/1999).

Né si può ipotizzare che quello disegnato dalla disciplina statale rappresenti l'unico sistema in grado di agevolare la formazione di stabili maggioranze: a prescindere dall'ovvia notazione che tale risultato dipende non solo dall'esito delle votazioni ma anche dalla qualità, della maggioranza, la cui intrinseca compattezza è un dato non meramente quantitativo non del tutto determinato dal sistema elettorale, occorre sottolineare che l'articolo 4, lett. a), della legge 2 luglio 2004 n. 165 non si limita a indirizzare il legislatore regionale verso la finalità di agevolare la formazione di esecutivi stabili, ma anche lo sprona contemporaneamente ad assicurare forme di tutela della «rappresentanza delle minoranze». Si può perciò presumere l'ammissibilità dei vari sistemi cosiddetti misti, mentre non emerge, come già rilevato, che lo Stato abbia avvertito l'esigenza di conservare precisamente il meccanismo usualmente denominato «*Tatarellum*».

In definitiva, il principio generale della legge statale per cui è necessario adottare un sistema di elezione che favorisca maggioranze stabili, è per l'appunto un principio generale, che può non coincidere o che non deve necessariamente coincidere con la formula elettorale del *Tatarellum*. Il che è coerente con la rinuncia del legislatore costituzionale a riservare alla legislazione statale una disciplina uniforme sul numero predeterminato di consiglieri regionali, con opzione differente da quella riguardante i comuni e le province. Il sistema sottolinea la stretta correlazione strumentale della materia elettorale con la fissazione, a priori, del numero dei consiglieri da parte dello statuto regionale. Non solo: evidenzia i caratteri di una scelta politica che, se prima era rimessa alla legge statale, ora deve ritenersi rimessa alla più alta delle fonti regionali, ossia allo statuto.

Per i motivi fin qui esposti in ordine alla rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'articolo 10 della legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2, essa dunque dev'essere sottoposta al Giudice delle leggi.

P. Q.M.

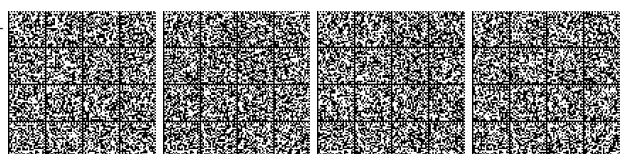
Visti gli artt. 1 della legge 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, riservata ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'articolo 10 della legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2, in relazione all'articolo 123 della Costituzione, per contrasto con l'articolo 24, primo comma, dello Statuto della Regione Puglia, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al presidente della giunta della Regione Puglia, nonché sia comunicata al presidente del consiglio regionale pugliese.

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2010.

Il Presidente: DURANTE

L'estensore: ADAMO



N. 386

*Ordinanza del 25 agosto 2010 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia
sul ricorso proposto da Russo Enzo contro Ufficio centrale regionale presso la Corte d'Appello di Bari ed altri*

Elezioni - Norme della Regione Puglia per le elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale - Criteri per il calcolo dei seggi elettorali - Riferimento alle liste circoscrizionali collegate al candidato presidente, che beneficiano del premio di stabilità, anziché alla "lista regionale", cui secondo la legge statale sono attribuiti i seggi aggiuntivi - Conseguente determinazione di un numero di consiglieri (78) superiore a quello fissato dallo statuto (70) - Violazione del principio della disciplina statutaria in tema di sistema elettorale - Lesione della norma statutaria che fissa il numero dei consiglieri regionali.

- Legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005, n. 2, art. 10.
- Costituzione, art. 123; Statuto della Regione Puglia, art. 24, comma 1.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 728 del 2010, proposto da Enzo Russo, rappresentato e difeso dagli avv.ti Ernesto Sticchi Damiani e Saverio Sticchi Damiani, con domicilio eletto presso l'avv. Fabrizio Lofoco in Bari, via Pasquale Fiore, 14;

Contro:

l'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'appello di Bari;
il Ministero dell'Interno, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bari, domiciliati per legge in Bari, via Melo, 97;
la Regione Puglia;

Nei confronti di Marti Roberto; e con l'intervento di *ad opponendum*:

Movimento Difesa del Cittadino (Mdc), rappresentato e difeso dall'avv. Gianluigi Pellegrino, con domicilio eletto presso l'avv. Maurizio Di Cagno in Bari, via Nicolai, 43;

Rocco Palese, Massimo Cassano, Michele Boccardi, Davide Bellomo, Andrea Caroppo, Lucio Tarquinio, Gianfranco Chiarelli, Domenico Lanzilotta, Saverio Congedo, Roberto Marti, Mario Vadrucchi, Pietro Iurlaro, Antonio Camporeale, Arnaldo Sala, Ignazio Zullo, Giammarco Surico, Maurizio Friolo, Francesco Damone, Leonardo Di Gioia, Pietro Lospinuso, Francesco De Biase, Giandiego Gatta, Giovanni Alfarano, Salvatore Greco, rappresentati e difesi dagli avv.ti Luciano Ancora e Roberto G. Marra, con domicilio eletto in Bari, presso l'avv. G. Notarnicola, via Piccinni n. 150;

Per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia:

del verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale regionale del 15/29 aprile 2010, nella parte in cui ha negato l'assegnazione dei seggi relativi al c.d. «premio di governabilità»;

del provvedimento di proclamazione degli eletti adottato dall'Ufficio centrale regionale in data 11 maggio 2010, nella parte in cui ha negato la proclamazione dei seggi relativi al c.d. «premio di governabilità»;

di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, anche se allo stato non conosciuto.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'appello di Bari e il Ministero dell'Interno;

Visti gli atti d'intervento di Rocco Palese ed altri e del Movimento Difesa del Cittadino;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 luglio 2010 il cons. Giuseppina Adamo e uditi per le parti i difensori, avv.ti Ernesto Sticchi Damiani, Saverio Sticchi Damiani, Grazia Matteo, Ines Sisto, Gianluigi Pellegrino, Luciano Ancora e Roberto Marra;



Il ricorrente si è candidato alla carica di consigliere regionale della Puglia nella lista «Partito Democratico», circoscrizione di Lecce. Le elezioni si sono tenute il 28 e 29 marzo 2010.

L'istante non è stato proclamato eletto dall'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'appello di Bari, in virtù dell'opzione interpretativa contenuta nell'atto del 29 aprile 2010, per la quale la disciplina di riferimento (*in primis*, lo Statuto della Regione Puglia e la legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2, che peraltro esplicitamente s'ispira alla legislazione statale) induce a ritenere che il consiglio regionale sia composto da 70 componenti e non da 78, come sarebbe invece determinato in applicazione della normativa statale (articolo 15, comma tredicesimo, nn. 6, 7 e 8, della legge 17 febbraio 1968 n. 108, come modificato dall'articolo 3 dalla legge 23 febbraio 1995 n. 43 introduttivo del meccanismo di rafforzamento della maggioranza, cosiddetto «Tatarellum»).

L'atto perviene a tale contestata conclusione osservando che non emergono indici sicuri, desumibili dall'articolo 10 della legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2 (e, in specie, dalla lettera j), della volontà di attribuire seggi aggiuntivi, rispetto al numero di consiglieri fissato prima dallo Statuto regionale e poi dall'articolo 2 della stessa legge regionale; ragion per cui l'intera normativa dev'essere intesa in conformità allo Statuto, il quale non accenna né a deroghe riguardanti la composizione dell'organo collegiale, né a rinvii a meccanismi elettorali disciplinati dalla legge statale o dall'apposita legge regionale (di fatto comunque approvata successivamente allo statuto).

Con il ricorso proposto, questo ragionamento viene contestato dall'istante attraverso una serie di pregevoli argomentazioni, riguardanti il complesso normativo già menzionato.

Precisamente si sostiene che, dopo l'assegnazione di 56 seggi su base proporzionale e 13 in virtù del «premio di maggioranza» (per un totale di 70), l'Ufficio avrebbe dovuto attribuire ai candidati legati al presidente della giunta una quota aggiuntiva di governabilità, pari ad ulteriori 8 seggi, in modo d'assicurare alle stesse forze una maggioranza in consiglio del 60 %.

Si sono costituiti il Ministero dell'Interno e l'Ufficio centrale regionale. Hanno spiegato intervento *ad opponendum* il Movimento Difesa del Cittadino con Luigi Mariano, Rocco Palese e altri, come da dettaglio in atti.

Innanzitutto deve registrarsi che il ricorrente ha depositato con l'atto introduttivo del giudizio il riepilogo dei dati elettorali, da cui risulta la propria candidatura, che ha ottenuto 7.025 voti.

Per chiarire i termini della vicenda, conviene poi riportare le disposizioni rilevanti.

Per l'articolo 24, primo comma, dello Statuto, approvato con legge regionale 12 maggio 2004 n. 7, «Il Consiglio regionale è composto da settanta consiglieri eletti a suffragio universale dai cittadini, donne e uomini, iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Puglia, con voto diretto, personale, eguale, libero e segreto».

La successiva legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2 esplicitamente dichiara che «Per quanto non espressamente previsto e in quanto compatibili con la presente legge sono recepite la legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per l'elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale) e la legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per l'elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario), con le successive modificazioni e integrazioni» (articolo 1, secondo comma); essa ribadisce all'articolo 3, primo comma: «Il Consiglio regionale è composto da settanta membri, compreso il Presidente eletto, di cui cinquantasei eletti sulla base di liste circoscrizionali concorrenti e tredici eletti tra i gruppi di liste collegate con il candidato Presidente eletto, secondo le modalità previste dal successivo art. 9».

L'articolo 10 della stessa legge regionale poi dispone: «1. Alla legge n. 108 del 1968 vengono apportate le seguenti modifiche:...

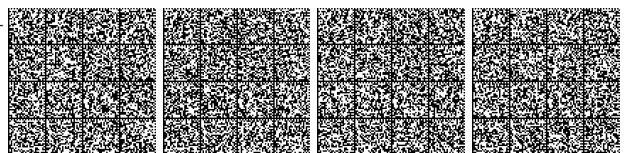
j) il numero 6) del comma 13 dell'articolo 15 è sostituito dal seguente:

“6) verifica quindi se i voti riservati al candidato Presidente risultato eletto sia pari o superiore al 40 per cento dei voti conseguiti da tutti i candidati alla carica di Presidente”».

La norma statutaria è chiara nella sua indicazione della composizione consiliare e, come già accennato, non contiene alcun rimando alla legge elettorale statale o comunque ai meccanismi di governabilità, comportanti seggi aggiuntivi, come invece prevedono gli statuti della Calabria, dell'Abruzzo, della Lombardia e della Toscana.

Anche l'art. 3, primo comma, della legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2 si limita a indicare in 70 il numero dei consiglieri, con il relativo metodo di attribuzione dei seggi.

Da tale disposizione però non si può dedurre con certezza che la legge regionale preveda un numero fisso di consiglieri con l'esclusione della possibilità di assegnazione di altri seggi, al fine di rafforzare la governabilità. E ciò perché la normativa statale presa a modello (ovvero la legge 17 febbraio 1968 n. 108, come modificata dalla legge 23 febbraio 1995 n. 43) era formulata in modo analogo; sicché parallelamente l'articolo 2 della legge statale e l'articolo 3 della legge regionale possono essere ragionevolmente intesi nel senso che essi fissano il numero dei consiglieri regionali, il quale funziona da presupposto nell'ipotesi in cui sia necessaria l'attribuzione dei seggi aggiuntivi, in applicazione del cosiddetto «Tatarellum».



Per quanto riguarda l'articolo 10 della legge regionale, la tecnica di *drafting* utilizzata non agevola la comprensione della disciplina e, per altro verso, finisce per sovrapporre i due diversi livelli legislativi. Ha osservato la Corte costituzionale, in un'ipotesi simile, che non è «precluso dettare, nell'esercizio di una competenza che ormai le è propria, una disciplina riproduttiva di quella delle leggi statali previgenti»... «Tale "recepimento" va ovviamente inteso nel senso che la legge regionale viene a dettare, per *relationem*, disposizioni di contenuto identico a quelle della legge statale, su alcune delle quali, contestualmente, gli articoli successivi operano modificandole o sostituendole: ferma restandone la diversa forza formale e la diversa sfera di efficacia. Il Giudice delle leggi ha in particolare rimarcato «la improprietà di una tecnica legislativa che, operando il «recepimento» e poi la parziale sostituzione delle disposizioni della legge statale (fra l'altro, a quanto sembra, della sola legge n. 108 del 1968, con le modifiche apportate successivamente al suo testo, in particolare da vari articoli della legge n. 43 del 1995, e non delle autonome disposizioni dettate successivamente dalla stessa legge n. 43 del 1995), dà vita, ad una singolare legge regionale, dal testo corrispondente a quello della legge statale, i cui contenuti, peraltro, non risultano sempre legittimamente assumibili dalla legge regionale, in quanto estranei alla sua competenza» (sentenza 5 giugno 2003 n. 196).

In definitiva, il legislatore regionale, con il richiamato articolo 10, ha operato un rinvio materiale implicito alla legge 17 febbraio 1968 n. 108, nella versione vigente, introducendo chirurgicamente alcune modifiche determinate da precise scelte della normativa regionale e, in particolare, per quel che in questa sede rileva, da quella di sostituire il riferimento alla «lista regionale» (cosiddetto listone, cui nella legge statale sono attribuiti i seggi aggiuntivi, e che invece è stato eliminato nella Regione Puglia) con quello alle liste circoscrizionali collegate al candidato presidente, le quali direttamente beneficiano del premio di stabilità.

Si deve in conclusione constatare che, nonostante la discutibilità della tecnica di redazione, la legge regionale elettorale ha adottato, seppur con limitati adeguamenti, il cosiddetto «Tatarellum» comprensivo dell'assegnazione del premio di governabilità, dovendosi altrimenti ipotizzare la completa inutilità e superfluità della norma (in contrasto oltretutto da quanto risulta chiaramente dai lavori preparatori).

Ciò significa che l'applicazione di tale legge elettorale può portare (e, in effetti, porta nella tornata elettorale del 2010) ad un risultato incompatibile con l'articolo 24, primo comma, dello Statuto, in quanto il meccanismo elettorale (che intende assicurare alle liste collegate al presidente della Regione – in questo caso - il sessanta per cento dei seggi nell'assemblea) produce un numero di consiglieri (78) superiore a quello fissato dallo statuto (70). Né tale antinomia può essere risolta in via meramente ermeneutica: partendo dal presupposto (sulla cui sussistenza si ritornerà in seguito) che la determinazione di cui all'articolo 24 possa ritenersi annoverabile nel contenuto necessario dello Statuto, deve reputarsi che il rapporto tra le relative norme in via di principio non soggiaccia al criterio cronologico, di cui all'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale, essendo state delineate dagli articoli 122 e 123 della Costituzione (nel testo risultante dalla legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1) due distinte sfere di competenza.

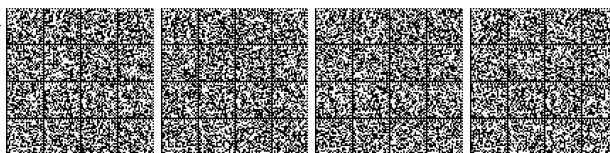
In tale ragione dunque consiste la rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2, in relazione all'articolo 123 della Costituzione, per contrasto con la norma interposta costituita dall'articolo 24, primo comma, dello Statuto (Corte costituzionale 10 marzo 1983 n. 48; 27 ottobre 1988 n. 993; 26 febbraio 2010 n. 68); questione di cui dunque deve verificarsi la non manifesta, infondatezza.

All'uopo, principalmente, occorre interrogarsi sull'idoneità della norma statutaria quale parametro di costituzionalità, in particolare, sotto i profili evidenziati nella dialettica processuale dalle parti, così enucleabili:

se l'articolo 24, primo comma, dello Statuto rispetti esso stesso gli articoli 122 e 123 della Costituzione, ovvero se lo statuto non travalichi la sfera de «la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento», da determinare in armonia con la Costituzione, per sconfinare nel «sistema di elezione», che dev'essere invece disciplinato «con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica»;

se, una volta che «i principi fondamentali» delle regole elettorali siano stati cristallizzati nell'articolo 4 della legge 2 luglio 2004 n. 165 e che sia stata imposta la «a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze», la scelta di una composizione rigida dell'assemblea regionale, da parte dello Statuto, non debba ritenersi per lo meno disarmonica rispetto alla Costituzione.

Ambedue i dubbi però possono essere fugati.



Quanto alla determinazione del numero dei consiglieri, di cui all'articolo 24, primo comma, dello Statuto, per la riconducibilità della disposizione alla competenza riservata allo statuto depongono una serie di elementi che debbono essere cumulativamente considerati.

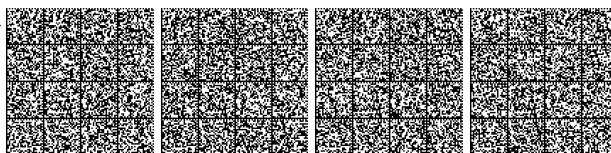
Innanzitutto, in base alla nuova formulazione dell'articolo 123 (in cui viene abbandonata la precedente attribuzione limitata alle «norme relative all'organizzazione interna della regione»), non si giustifica una lettura della norma che isoli «la forma di governo» dai «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» e non ne colga invece il significato integrale, che è quello di abilitare lo statuto a definire i tratti fondamentali dell'organizzazione costituzionale e amministrativa dell'ente. Tra questi non può che essere compresa la configurazione dell'assemblea regionale e la sua composizione.

D'altra parte non vi è motivo d'interpretare l'espressione «forma di governo» in modo rigido e restrittivo, una volta constatato che viene recepito non già un istituto giuridico positivamente definito, bensì una categoria concettuale (usualmente riferita allo Stato e collegata con le distinzioni della relativa forma), attraverso la quale vengono astratti i caratteri di modelli storici di organizzazione politico-costituzionale posti in comparazione, con individuazione e accennazione di elementi caratteristici diversi, sulla cui rilevanza si registra una varietà di valutazioni in dottrina.

Di conseguenza, non vi sarebbe ragione d'includere nella competenza disegnata dall'art. 123 solamente i rapporti tra gli organi di governo della regione, strettamente intesi (con esclusione del corpo elettorale, che pure, secondo posizioni minoritarie ma autorevoli, rientrerebbe in tali relazioni), per concludere che nelle previsioni proprie dello statuto non possa trovare spazio la composizione dell'organo assembleare, che pure denota anch'essa una scelta politica fondamentale.

Ciò contrasterebbe con lo spirito innovativo della legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1, la quale si è ispirata al criterio di massima per cui la determinazione dei caratteri di organizzazione politica della regione dev'essere rimessa all'autodeterminazione di quest'ultima, costituendo, anzi, parte integrante della sua autonomia. Di qui la considerazione che la costituzione degli organi della Regione, attraverso la tornata elettorale e l'applicazione del principio generale per cui si deve agevolare la formazione di maggioranze stabili nel Consiglio (contenuto nella legge 2 luglio 2004, n. 165) non possano non essere il risultato del concorso — e non certo della contrapposizione o della reciproca elisione — delle disposizioni costituzionali (artt. 122 e 123) contestualmente modificate dalla stessa legge costituzionale n. 1 del 1999, le quali andrebbero lette ed interpretate in termini di coerenza e d'integrità sistematica. In particolare l'art. 122 Cost. dev'essere letto in stretta connessione con l'art. 123 Cost., nel senso che spetta alla legge regionale disciplinare il sistema di elezione del presidente e dei componenti della giunta e del consiglio, nonché i casi di ineleggibilità e d'incompatibilità di tali soggetti conformemente al proprio statuto, al quale è rimessa la determinazione della forma di governo e dei principi di organizzazione regionale. Il necessario raccordo tra l'art. 122 e l'art. 123 Cost. può essere ricavato, a contrario, dalla constatazione che si registra una significativa differenza tra l'autonomia (tramite fissazione nello statuto della propria forma di governo) concessa dal legislatore costituzionale alle Regioni in tale materia, e quella di cui dispongono, invece, gli enti territoriali minori, poiché relativamente a questi ultimi la Costituzione rinvia alla potestà legislativa statale. Tanto è vero che mentre per comuni e province è dato riscontrare una disciplina uniforme, in merito alle forme di governo e ai sistemi elettorali regionali sono possibili (autonome) soluzioni diversificate, sia pure nel rispetto della Costituzione e dei principi generali sanciti nella legge 2 luglio 2004 n. 165.

Pertanto, per ritenere condivisibili le tesi attoree, volte a dimostrare l'intangibilità della composizione mobile del consiglio (che discende dai meccanismi introdotti dalla legge 23 febbraio 1995 n. 43 e fatti propri dalla legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2) ad opera della fonte statutaria, la locuzione «sistema di elezione», che, secondo l'art. 122 della Costituzione, è oggetto di disciplina «con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica», dovrebbe essere intesa come comprensiva della determinazione del numero dei consiglieri. Su questo presupposto, allora, anche alla fattispecie in esame si attaglierebbe il giudizio pronunciato dalla Corte costituzionale, per la quale occorre prendere atto che non si può pretendere, in nome della competenza statutaria in tema di «forma di governo», di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie, dal momento che il primo comma dell'art. 123 ed il primo comma dell'art. 122 sono disposizioni tra loro pari ordinate: anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione



costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa” (sentenza 13 gennaio 2004, n. 2; nonché 5 giugno 2003, n. 196; 6 dicembre 2004, n. 378; 14 giugno 2007, n. 188).

Al riguardo si deve osservare che, per quanto si possano intendere in senso lato termini quali elezioni o materia elettorale (secondo la lettera dell’art. 72, ultimo comma, della Costituzione) o legge elettorale o diritto elettorale, essi si riferiscono pur sempre ad un insieme funzionalizzato comprensivo di procedimenti, organizzazione e atti, attraverso il quale le scelte del corpo elettorale si tramutano in investiture a cariche pubbliche *ad ternpus*. Essi in definitiva esprimono sempre una natura strumentale, conservano la loro connotazione di meccanismo d’investitura con metodo elettivo, che non può quindi, in sé, confondersi con il dato della disciplina dell’organo pubblico (con la sua consistenza e composizione). Tale dato deve normalmente essere espresso dall’atto fondamentale di un ente autonomo, che per la regione, secondo la Costituzione, è individuato nello statuto, il quale «determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento».

Nello stesso senso si è espressa la Corte costituzionale, per la quale «le scelte fondamentali in ordine al riparto delle funzioni tra gli organi regionali, ed in particolare tra il Consiglio e la Giunta, alla loro organizzazione e al loro funzionamento sono riservate dall’art. 123 Cost. alla fonte statutaria» (sentenza 14 giugno 2007, n. 188). In particolare, ritenendo infondati i rilievi d’illegittimità mossi allo Statuto della Regione Marche, nella parte in cui «(agli artt. 7, comma 1, e 11, comma 2) fissa il numero dei componenti del Consiglio medesimo in quarantadue, e non quarantatre», ha chiaramente affermato che tale previsione rientra nella competenza statutaria. Invero, “La norma impugnata non contraddice gli evocati parametri statuari, ma è coerente con essi. Legittimamente esercitando la propria competenza in ordine alla scelta politica sottesa alla determinazione della «forma di governo» della Regione (art. 123, primo comma, Cost.), il legislatore statutario delle Marche ha infatti stabilito che «Il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto in concomitanza con l’elezione del Consiglio regionale e fa parte dell’organo consiliare» (art. 7, comma 1) e che di Consiglio [regionale] è composto da quarantadue consiglieri» (art. 11, comma 2)” (sentenza 13 gennaio 2006, n. 3). Ad escludere la plausibilità di una tale operazione ermeneutica estensiva concorre inoltre un argomento di tipo letterale: in realtà, l’art. 123 della Legge fondamentale non utilizza le generiche locuzioni sovraelen-cate (elezioni, materia elettorale, legge elettorale, diritto elettorale), bensì “sistema di elezione”, la quale, nel linguaggio settoriale, si riferisce alla fase dello scrutinio e dell’assegnazione dei seggi ed esprime un complesso di regole e una combinazione di varie procedure che mirano a consentire l’efficace traduzione dei voti espressi in seggi e cariche, attraverso la definizione del sistema di votazione (ovvero dall’insieme di fattori che concorrono a regolare le elezioni, come le dimensioni delle circoscrizioni, il numero delle preferenze esprimibili, la regolamentazione sulle candidature e l’utilizzo dei mezzi di comunicazione) e del metodo per l’attribuzione dei seggi, con l’applicazione della formula elettorale, classificabile come maggioritaria o proporzionale, a cui si è aggiunta, storicamente più di recente, quella mista.

Per completezza si deve aggiungere che non possono emergere elementi a smentita di tale conclusione dalla legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per l’elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale). Tale legge sia nel suo testo originario sia nella versione risultante delle modifiche apportate dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per l’elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario), nonostante si occupasse espressamente della materia elettorale, determinava all’art. 2 il «Numero dei consiglieri regionali». Ciò però all’epoca (ovvero prima della legge costituzionale n. 1/1999) era sicuramente ammesso e non comportava alcun problema, visto che l’art. 122 della Costituzione allora vigente affidava alla legge statale il compito di fissare tale numero. Di riflesso, anche tale aspetto poteva essere disciplinato dalla medesima fonte che regolamentava le elezioni, pur rimanendo concettualmente ben distinti i due ambiti. Una volta però che la legge costituzionale del 1999 ha scisso le due materie distinguendo tra forma di governo e principi fondamentali di organizzazione e funzionamento (affidati dal novellato art. 123 allo statuto) e sistema elettorale (di spettanza della legge regionale entro i principi fondamentali statali, secondo il riformato art. 122), la ripartizione logica acquista rilevanza e operatività.

È da escludere poi che l’art. 24 dello Statuto (laddove fissa in modo rigido in 70 i componenti del consiglio) si ponga in contrasto con «i principi fondamentali» delle regole elettorali (in concreto individuati dall’articolo 4 della legge 2 luglio 2004 n. 165, il quale impone in particolare la «a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze») ovvero in disarmonia rispetto alla Costituzione.

È evidente infatti che i richiamati principi fondamentali cui si deve attenere la legge elettorale regionale, ex articolo 122 della Costituzione, non limitano affatto l’attività del legislatore statutario. In realtà il ragionamento attoreo finisce per rivelare un’inversione logica e cronologica.



Non è invero lo statuto che deve adeguarsi al meccanismo elettorale (in concreto al cosiddetto Tatarellum, che storicamente ha assicurato la solidità delle maggioranze regionali coagulate intorno al presidente della giunta), ma, al contrario, è la legge elettorale regionale che, partendo dal prius costituito dalla scelta statutaria di composizione fissa dell'organo assembleare, deve elaborare un sistema adeguato ai principi generali della legge 2 luglio 2004 n. 165 (ma sempre nel rispetto del vincolo costituito dalle scelte statutarie).

D'altra parte, il diritto positivo non impone il rispetto del modello delineato dalla legge 17 febbraio 1968 n. 108, come modificata dalla legge 23 febbraio 1995 n. 43, ma prevede solo l'efficacia transitoria della medesima disciplina, in attesa delle scelte autonome delle regioni, ad iniziare da quelle statutarie (articolo 5 della legge costituzionale n. 1/1999).

Né si può ipotizzare che quello disegnato dalla disciplina statale rappresenti l'unico sistema in grado di agevolare la formazione di stabili maggioranze: a prescindere dall'ovvia notazione che tale - risultato dipende non solo dall'esito delle votazioni ma anche dalla qualità della maggioranza, la cui intrinseca compattezza è un dato non meramente quantitativo non del tutto determinato dal sistema elettorale, occorre sottolineare che l'articolo 4, lett. a), della legge 2 luglio 2004 n. 165 non si limita a indirizzare il legislatore regionale verso la finalità di agevolare la formazione di esecutivi stabili, ma anche lo sprona contemporaneamente ad assicurare forme di tutela della «rappresentanza delle minoranze». Si può perciò presumere l'ammissibilità dei vari sistemi cosiddetti misti, mentre non emerge, come già rilevato, che lo Stato abbia avvertito l'esigenza di conservare precisamente il meccanismo usualmente denominato «Tatarellum».

In definitiva, il principio generale della legge statale per cui è necessario adottare un sistema di elezione che favorisca maggioranze stabili, è per l'appunto un principio generale, che può non coincidere o che non deve necessariamente coincidere con la formula elettorale del Tatarellum. Il che è coerente con la rinuncia del legislatore costituzionale a riservare alla legislazione statale una disciplina uniforme sul numero predeterminato di consiglieri regionali, con opzione diversa da quella riguardante i comuni e le province. Il sistema sottolinea la stretta correlazione strumentale della materia elettorale con la fissazione, a priori, del numero dei consiglieri da parte dello statuto regionale. Non solo: evidenzia i caratteri di una scelta politica che, se prima era rimessa alla legge statale, ora deve ritenersi rimessa alla più alta delle fonti regionali; ossia allo statuto.

Per i motivi fin qui esposti in ordine alla rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'articolo 10 della legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2, essa dunque dev'essere sottoposta al Giudice delle leggi.

P.Q.M.

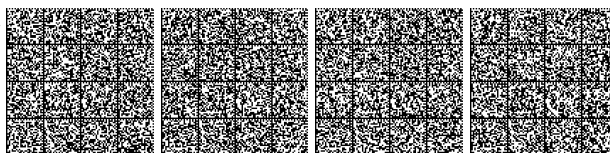
Visti gli artt. 1 della legge 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, riservata ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'articolo 10 della legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2, in relazione all'articolo 123 della Costituzione, per contrasto con l'articolo 24, primo comma, dello Statuto della Regione Puglia, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente della Giunta della Regione Puglia, nonché sia comunicata al Presidente del Consiglio regionale pugliese.

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2010.

Il Presidente: DURANTE

L'estensore: ADAMO



N. 387

Ordinanza emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia sul ricorso proposto da Caiolo Lorenzo contro Ufficio Centrale Regionale presso la Corte d'Appello di Bari ed altri

Elezioni - Norme della Regione Puglia per le elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale - Criteri per il calcolo dei seggi elettorali - Riferimento alle liste circoscrizionali collegate al candidato presidente, che beneficiano del premio di stabilità, anziché alla "lista regionale", cui secondo la legge statale sono attribuiti i seggi aggiuntivi - Conseguente determinazione di un numero di consiglieri (78) superiore a quello fissato dallo statuto (70) - Violazione del principio della disciplina statutaria in tema di sistema elettorale - Lesione della norma statutaria che fissa il numero dei consiglieri regionali.

- Legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005, n. 2, art. 10.
- Costituzione, art. 123; Statuto della Regione Puglia, art. 24, comma 1.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 690 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da Lorenzo Caiolo, rappresentato e difeso dagli avv.ti Guido Corso, Giovanni Pesce e Vittorio Russi, con domicilio eletto presso il terzo in Bari, corso Vittorio Emanuele n. 60;

Contro:

l'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'appello di Bari;
il Ministero dell'Interno, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bari, domiciliati per legge in Bari, via Melo, 97;
il Ministero della Giustizia;
la Regione Puglia;
l'Ufficio centrale circoscrizionale presso il Tribunale di Brindisi;
l'Ufficio centrale circoscrizionale presso il Tribunale di Bari;
l'Ufficio centrale circoscrizionale presso il Tribunale di Lecce;
l'Ufficio centrale circoscrizionale presso il Tribunale di Foggia;
l'Ufficio centrale circoscrizionale presso il Tribunale di Taranto;
l'Ufficio centrale circoscrizionale presso il Tribunale di Trani;

Nei confronti di:

Euprepio Curto, rappresentato e difeso dall'avv. Ernesto Sticchi Damiani, con domicilio eletto presso l'avv. Fabrizio Lofoco in Bari, via Pasquale Fiore, 14;

Antonio Barba, rappresentato e difeso dagli avv.ti Pietro Quinto e Ernesto Sticchi Damiani, con domicilio eletto presso l'avv. Fulvio Mastroviti in Bari, via Quintino Sella, 40;

Pietro Iurlaro;

e con l'intervento di *ad opponendum*:

il Movimento Difesa del Cittadino – Mdc -, rappresentato e difeso dall'avv. Gianluigi Pellegrino, con domicilio eletto presso l'avv. Maurizio Di Cagno in Bari, via Nicolai, 43;

Rocco Palese, Massimo Cassano, Michele Boccardi, Davide Bellomo, Andrea Caroppo, Lucio Tarquinio, Gianfranco Chiarelli, Domenico Lanzilotta, Saverio Congedo, Roberto Marti, Mario Vadrucci, Pietro Iurlaro, Antonio Camporeale, Arnaldo Sala, Ignazio Zullo, Giammarco Surico, Maurizio Friolo, Francesco Damone, Leonardo Di Gioia, Pietro Lospinuso, Francesco De Biase, Giandiego Gatta, Giovanni Alfarano, Salvatore Greco, rappresentati e difesi dagli avv.ti Luciano Ancora e Roberto G. Marra; con domicilio eletto in Bari; presso l'avv. G. Notarnicola, via Piccinni n. 150;

Per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia:

del provvedimento emesso dall'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'appello di Bari del 29 aprile 2010, successivamente conosciuto, con il quale si afferma che l'art. 3 della legge reg. n. 2/2005 va interpretato, conformemente alla previsione statutaria, nel senso che i membri del consiglio (regionale) non possono che essere pari a 70";



nei limiti dell'interesse, del consequenziale verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale circoscrizionale delle elezioni del Presidente della Regione Puglia e del Consiglio regionale della Puglia del 28 e 29 marzo 2010, di estremi ignoti, con cui sono stati proclamati gli eletti a consigliere del Consiglio regionale della Puglia per la circoscrizione di Brindisi e gli eletti a consigliere del Consiglio regionale della Puglia in seguito al riparto effettuato dall'Ufficio centrale regionale;

del verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale regionale di estremi ignoti, nella parte in cui sono stati assegnati i seggi in numero di 70, anziché di 78, come risultante dal precedente verbale pubblicato sul sito internet del Ministero dell'Interno e della Regione Puglia;

di ogni altro atto collegato e connesso, ad oggi ignoto.

Visto il ricorso ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'appello di Bari e il Ministero dell'Interno;

Visti gli atti d'intervento di Rocco Palese ed altri e del Movimento Difesa del Cittadino;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 luglio 2010 il cons. Giuseppina Adamo e uditi per le parti i difensori, avv.ti Giovanni Pesce, Grazia Matteo, Ines Sisto, Ernesto Sticchi Damiani, Pietro Quinto, Gianluigi Pellegrino, Luciano Ancora e Roberto Marra;

Il ricorrente si è candidato alla carica di consigliere regionale della Puglia nella lista «Italia dei Valori», circoscrizione di Brindisi. Le elezioni si sono tenute il 28 e 29 marzo 2010.

L'istante non è stato proclamato eletto dall'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'appello di Bari, in virtù dell'opzione interpretativa contenuta nell'atto del 29 aprile 2010, per la quale la disciplina di riferimento (*in primis*, lo Statuto della Regione Puglia e la legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2, che peraltro esplicitamente s'ispira alla legislazione statale) induce a ritenere che il consiglio regionale sia composto da 70 componenti e non da 78, come sarebbe invece determinato in applicazione della normativa statale (articolo 115, comma tredicesimo, nn. 6, 7 e 8, della legge 17 febbraio 1968, n. 108, come modificato dall'articolo 3 dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 — introduttivo del meccanismo di rafforzamento della maggioranza, cosiddetto «Tatarellum»).

L'atto perviene a tale contestata conclusione osservando che non emergono indici sicuri, desumibili dall'articolo 10 della legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2 (e, in specie, dalla lettera *j*), della volontà di attribuire seggi aggiuntivi, rispetto al numero di consiglieri fissato prima dallo Statuto regionale e poi dall'articolo 2 della stessa legge regionale; ragion per cui l'intera normativa dev'essere intesa in conformità allo Statuto, il quale non accenna né a deroghe riguardanti la composizione dell'organo collegiale, né a rinvii a meccanismi elettorali disciplinati dalla legge statale o dall'apposita legge regionale (di fatto comunque approvata successivamente allo statuto).

Con il ricorso proposto, questo ragionamento viene contestato dall'istante attraverso una serie di pregevoli argomentazioni, riguardanti il complesso normativo già menzionato.

Precisamente si sostiene che, dopo l'assegnazione di 56 seggi su base proporzionale e 13 in virtù del «premio di maggioranza» (per un totale di 70), l'Ufficio avrebbe dovuto attribuire ai candidati legati al presidente della giunta una quota aggiuntiva di governabilità, pari ad ulteriori 8 seggi, in modo d'assicurare alle stesse forze una maggioranza in consiglio del 60%.

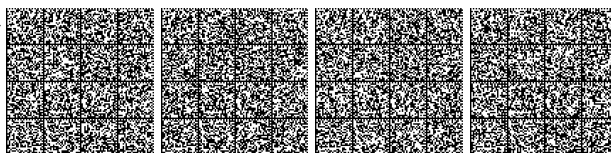
Si sono costituiti il Ministero dell'Interno e l'Ufficio centrale regionale e, dopo la notifica dei motivi integrativi, alla stregua dei quali si chiede, espressamente in via gradata, che il quoziente elettorale circoscrizionale sia determinato computando anche il voto alle liste che non hanno superato la soglia di sbarramento di cui all'articolo 11, lett. *j*), della legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2, il sig. Euprepio Curto e il sig. Antonio Barba.

Hanno spiegato intervento *ad opponendum* il Movimento Difesa del Cittadino con Luigi Mariano, Rocco Palese e altri, come da dettaglio in atti.

Innanzitutto deve registrarsi che il ricorrente ha depositato con l'atto introduttivo del giudizio sia il proprio certificato elettorale sia l'attestazione della candidatura.

Per chiarire i termini della vicenda, conviene poi riportare le disposizioni rilevanti.

Per l'articolo 24, primo comma, dello Statuto, approvato con legge regionale 12 maggio 2004, n. 7), «Il Consiglio regionale è composto da settanta consiglieri eletti a suffragio universale dai cittadini, donne e uomini, iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Puglia, con voto diretto, personale, eguale, libero e segreto».



La successiva legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2 esplicitamente dichiara che «Per quanto non espressamente previsto e in quanto compatibili con la presente legge sono recepite la legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per l'elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale) e la legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per l'elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario), con le successive modificazioni e integrazioni» (articolo 1, secondo comma); essa ribadisce all'articolo 3, primo comma: «Il Consiglio regionale è composto da settanta, membri, compreso il Presidente eletto, di cui cinquantasei eletti sulla base di liste circoscrizionali concorrenti e tredici eletti tra i gruppi di liste collegate con il candidato Presidente eletto, secondo le modalità previste dal successivo articolo 9».

L'articolo 10 della stessa legge regionale poi dispone: «1. Alla legge n. 108 del 1968 vengono apportate le seguenti modifiche:...

j) il numero 6) del comma 13 dell'articolo 15 è sostituito dal seguente:

“6) verifica quindi se i voti riservati al candidato Presidente risultato eletto sia pari o superiore al 40 per cento dei voti conseguiti da tutti i candidati alla carica di Presidente”».

La norma statutaria è chiara nella sua indicazione della composizione consiliare e, come già accennato, non contiene alcun rimando alla legge elettorale statale o comunque ai meccanismi di governabilità, comportanti seggi aggiuntivi, come invece prevedono gli statuti della Calabria, dell'Abruzzo, della Lombardia e della Toscana.

Anche l'articolo 3, primo comma, della legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2 si limita a indicare in 70 il numero dei consiglieri, con il relativo metodo di attribuzione dei seggi.

Da tale disposizione però non si può dedurre con certezza che la legge regionale preveda un numero fisso di consiglieri con l'esclusione della possibilità di assegnazione di altri seggi, al fine di rafforzare la governabilità. E ciò perché la normativa statale presa a modello (ovvero la legge 17 febbraio 1968, n. 108, come modificata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43) era formulata in modo analogo; sicché parallelamente l'articolo 2 della legge statale e l'articolo 3 della legge regionale possono essere ragionevolmente intesi nel senso che essi fissano il numero dei consiglieri regionali, il quale funziona da presupposto nell'ipotesi in cui sia necessaria l'attribuzione dei seggi aggiuntivi, in applicazione del cosiddetto «Tatarellum».

Per quanto riguarda l'articolo 10 della legge regionale, la tecnica di drafting utilizzata non agevola la comprensione della disciplina e, per altro verso, finisce per sovrapporre i due diversi livelli legislativi. Ha osservato la Corte costituzionale, in un'ipotesi simile, che non è «precluso dettare, nell'esercizio di una competenza che ormai le è propria, una disciplina riproduttiva di quella delle leggi statali previgenti»... Tale «recepimento» va ovviamente inteso nel senso che la legge regionale viene a dettare, *per relationem*, disposizioni di contenuto identico a quelle della legge statale, su alcune delle quali, contestualmente, gli articoli successivi operano modificandole o sostituendole: ferma restandone la diversa forza formale e la diversa sfera di efficacia. Il Giudice delle leggi ha in particolare rimarcato «la improprietà di una tecnica legislativa che, operando il “recepimento” e poi la parziale sostituzione delle disposizioni della legge statale (fra l'altro, a quanto sembra, della sola legge n. 108 del 1968, con le modifiche apportate successivamente al suo testo, in particolare da vari articoli della legge n. 43 del 1995, e non delle autonome disposizioni dettate successivamente dalla stessa legge n. 43 del 1995), dà vita ad una singolare legge regionale, dal testo corrispondente a quello della legge statale, i cui contenuti, peraltro, non risultano sempre legittimamente assumibili dalla legge regionale, in quanto estranei alla sua competenza» (sentenza 5 giugno 2003, n. 196).

In definitiva, il legislatore regionale, con il richiamato articolo 10, ha operato un rinvio materiale implicito alla legge 17 febbraio 1968, n. 108, nella versione vigente, introducendo chirurgicamente alcune modifiche determinate da precise scelte della normativa regionale e, in particolare, per quel che in questa sede rileva, da quella di sostituire il riferimento alla «lista regionale» (cosiddetto listone, cui nella legge statale sono attribuiti i seggi aggiuntivi, e che invece è stato eliminato nella Regione Puglia) con quello alle liste circoscrizionali collegate al candidato presidente, le quali direttamente beneficiano del premio di stabilità.

Si deve in conclusione constatare che, nonostante la discutibilità della tecnica di redazione, la legge regionale elettorale ha adottato, seppur con limitati adeguamenti, il cosiddetto «Tatarellum» comprensivo dell'assegnazione del premio di governabilità, dovendosi altrimenti ipotizzare la completa inutilità e superfluità della norma (in contrasto oltretutto da quanto risulta chiaramente dai lavori preparatori).

Ciò significa che l'applicazione di tale legge elettorale può portare (e, in effetti, porta nella tornata elettorale del 2010) ad un risultato incompatibile con l'articolo 24, primo comma, dello Statuto, in quanto il meccanismo elettorale (che intende assicurare alle liste collegate al presidente della Regione — in questo caso — il sessanta per cento dei seggi nell'assemblea) produce un numero di consiglieri (78) superiore a quello fissato dallo statuto (70). Né tale antinomia può essere risolta in via meramente ermeneutica: partendo dal presupposto (sulla cui sussistenza si ritornerà in seguito) che la determinazione di cui all'articolo 24 possa ritenersi annoverabile nel contenuto necessario dello Statuto, deve reputarsi che il rapporto tra le relative norme in via di principio non soggiaccia al criterio cronologico, di cui all'arti-



colo 15 delle disposizioni sulla legge in generale, essendo state delineate dagli articoli 122 e 123 della Costituzione (nel testo risultante dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1) due distinte sfere di competenza.

In tale ragione dunque consiste la rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2, in relazione all'articolo 123 della Costituzione, per contrasto con la norma interposta costituita dall'articolo 24, primo comma, dello Statuto (Corte costituzionale 10 marzo 1983, n. 48; 27 ottobre 1988, n. 993; 26 febbraio 2010, n. 68); questione di cui dunque deve verificarsi la non manifesta infondatezza.

All'uopo, principalmente, occorre interrogarsi sull'idoneità della norma statutaria quale parametro di costituzionalità, in particolare, sotto i profili evidenziati nella dialettica processuale dalle parti, così enucleabili:

se l'articolo 24, primo comma, dello Statuto rispetti esso stesso gli articoli 122 e 123 della Costituzione, ovvero se lo statuto non travalichi la sfera de «la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento», da determinare in armonia con la Costituzione, per sconfinare nel «sistema di elezione», che dev'essere invece disciplinato «con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica»;

se, una volta che «i principi fondamentali» delle regole elettorali siano stati cristallizzati nell'articolo 4 della legge 2 luglio 2004 n. 165 e che sia stata imposta la «a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze», la scelta di una composizione rigida dell'assemblea regionale, da parte dello Statuto, non debba ritenersi per lo meno disarmonica rispetto alla Costituzione.

Ambedue i dubbi però possono essere fugati.

Quanto alla determinazione del numero dei consiglieri, di cui all'articolo 24, primo comma, dello Statuto, per la riconducibilità della disposizione alla competenza riservata allo statuto depongono una serie di elementi che debbono essere cumulativamente considerati.

Innanzitutto, in base alla nuova formulazione dell'articolo 123 (in cui viene abbandonata la precedente attribuzione limitata alle «norme relative all'organizzazione interna della regione»), non si giustifica una lettura della norma che isoli «la forma di governo» dai «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» e non ne colga invece il significato integrale, che è quello di abilitare lo statuto a definire i tratti fondamentali dell'organizzazione costituzionale e amministrativa dell'ente. Tra questi non può che essere compresa la configurazione dell'assemblea regionale e la sua composizione.

D'altra parte non vi è motivo d'interpretare l'espressione «forma di governo» in modo rigido e restrittivo, una volta constatato che viene recepito non già un istituto giuridico positivamente definito, bensì una categoria concettuale (usualmente riferita allo Stato e collegata con le distinzioni della relativa forma), attraverso la quale vengono astratti i caratteri di modelli storici di organizzazione politico-costituzionale posti in comparazione, con individuazione e accennazione di elementi caratteristici diversi, sulla cui rilevanza si registra una varietà di valutazioni in dottrina.

Di conseguenza, non vi sarebbe ragione d'includere nella competenza disegnata dall'art. 123 solamente i rapporti tra gli organi di governo della regione, strettamente intesi (con esclusione del corpo elettorale, che pure, secondo posizioni minoritarie ma autorevoli, rientrerebbe in tali relazioni), per concludere che nelle previsioni proprie dello statuto non possa trovare spazio la composizione dell'organo assembleare, che pure denota anch'essa una scelta politica fondamentale.

Ciò contrasterebbe con lo spirito innovativo della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, la quale si è ispirata al criterio di massima per cui la determinazione dei caratteri di organizzazione politica della regione dev'essere rimessa all'autodeterminazione di quest'ultima, costituendo, anzi, parte integrante della sua autonomia. Di qui la considerazione che la costituzione degli organi della Regione, attraverso la tornata elettorale e l'applicazione del principio generale per cui si deve agevolare la, formazione di maggioranze stabili nel Consiglio (contenuto nella legge 2 luglio 2004, n. 165) non possano non essere il risultato del concorso — e non certo della contrapposizione o della reciproca elisione — delle disposizioni costituzionali (artt. 122 e 123) contestualmente modificate dalla stessa legge costituzionale n. 1 del 1999, le quali andrebbero lette ed interpretate in termini di coerenza e d'integrità, sistematica. In particolare l'art. 122 Cost. dev'essere letto in stretta connessione con l'art. 123 Cost., nel senso che spetta alla legge regionale disciplinare il sistema di elezione del presidente e dei componenti della giunta e del consiglio, nonché i casi di ineleggibilità e d'incompatibilità di tali soggetti conformemente al proprio statuto, al quale è rimessa la determinazione della forma di governo e dei principi di organizzazione regionale. Il necessario raccordo tra l'art. 122 e l'art. 123 Cost. può essere ricavato, a contrario, dalla constatazione che si registra una significativa differenza tra l'autonomia (tramite fissazione nello statuto della propria forma di governo) concessa dal legislatore costituzionale alle Regioni in tale materia, e quella di cui dispongono, invece, gli enti territoriali minori, poiché relativamente a questi ultimi la Costituzione rinvia alla potestà legislativa statale. Tanto è vero che mentre per comuni e province è dato riscontrare una disciplina uniforme, in



merito alle forme di governo e ai sistemi elettorali regionali sono possibili (autonome) soluzioni diversificate, sia pure nel rispetto della Costituzione e dei principi generali sanciti nella legge 2 luglio 2004, n. 165.

Peraltro, per ritenere condivisibili le tesi attoree, volte a dimostrare l'intangibilità della composizione mobile del consiglio (che discende dai meccanismi introdotti dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 e fatti propri dalla legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2) ad opera della fonte statutaria, la locuzione «sistema di elezione», che, secondo 122 della Costituzione, è oggetto di disciplina «con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica», dovrebbe essere intesa come comprensiva della determinazione del numero dei consiglieri. Su questo presupposto, allora, anche alla fattispecie in esame si attaglierebbe il giudizio pronunciato dalla Corte costituzionale, per la quale «occorre prendere atto che non si può pretendere, in nome della competenza statutaria in tema di “forma di governo”, di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie, dal momento che il primo comma dell'art. 123 ed il primo comma dell'art. 122 sono disposizioni tra loro pari ordinate: anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa» (sentenza 13 gennaio 2004, n. 2; nonché 5 giugno 2003, n. 196; 6 dicembre 2004, n. 378; 14 giugno 2007, n. 188).

Al riguardo si deve osservare che, per quanto si possano intendere in senso lato termini quali elezioni o materia elettorale (secondo la lettera dell'art. 72, ultimo comma, della Costituzione) o legge elettorale o diritto elettorale, essi si riferiscono pur sempre ad un insieme funzionalizzato comprensivo di procedimenti, organizzazione e atti, attraverso il quale le scelte del corpo elettorale si tramutano in investiture a cariche pubbliche *ad tempus*. Essi in definitiva esprimono sempre una natura strumentale, conservano la loro connotazione di meccanismo d'investitura con metodo elettivo, che non può quindi, in sé, confondersi con il dato della disciplina dell'organo pubblico (con la sua consistenza e composizione). Tale dato deve normalmente essere espresso dall'atto fondamentale di un ente autonomo, che per la regione, secondo la Costituzione, è individuato nello statuto, il quale «determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento».

Nello stesso senso si è espressa la Corte costituzionale, per la quale «le scelte fondamentali in ordine al riparto delle funzioni tra gli organi regionali, ed in particolare tra il Consiglio e la Giunta, alla loro organizzazione e al loro funzionamento sono riservate dall'art. 123 Cost. alla fonte statutaria» (sentenza 14 giugno 2007, n. 188). In particolare, ritenendo infondati i rilievi d'illegittimità mossi allo Statuto della Regione Marche, nella parte in cui «(agli artt. 7, comma 1, e comma 2) fissa il numero dei componenti del Consiglio medesimo in quarantadue, e non quarantatre», ha chiaramente affermato che tale previsione rientra nella competenza statutaria. Invero, «La norma impugnata non contraddice gli evocati parametri statutari, ma è coerente con essi. Legittimamente esercitando la propria competenza in ordine alla scelta politica sottesa alla determinazione della “forma di governo” della Regione (art. 123, primo comma, Cost.), il legislatore statuario delle Marche ha infatti stabilito che “Il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto in concomitanza con l'elezione del Consiglio regionale e fa parte dell'organo consiliare” (art. 7, comma 1) e che “Il Consiglio [regionale] è composto da quarantadue consiglieri” (art. 11, comma 2)» (sentenza 13 gennaio 2006, n. 3).

Ad escludere la plausibilità di una tale operazione ermeneutica estensiva concorre inoltre un argomento di tipo letterale: in realtà, l'art. 123 della Legge fondamentale non utilizza le generiche locuzioni sovraelencate (elezioni, materia elettorale, legge elettorale, diritto elettorale), bensì «sistema di elezione», la quale, nel linguaggio settoriale, si riferisce alla fase dello scrutinio e dell'assegnazione dei seggi ed esprime un complesso di regole e una combinazione di varie procedure che mirano a consentire l'efficace traduzione dei voti espressi in seggi e cariche, attraverso la definizione del sistema di votazione (ovvero dall'insieme di fattori che concorrono a regolare le elezioni, come le dimensioni delle circoscrizioni, il numero delle preferenze esprimibili, la regolamentazione sulle candidature e l'utilizzo dei mezzi di comunicazione) e del metodo per l'attribuzione dei seggi, con l'applicazione della formula elettorale, classificabile come maggioritaria o proporzionale, a cui si è aggiunta, storicamente più di recente, quella mista.

Per completezza si deve aggiungere che non possono emergere elementi a smentita di tale conclusione dalla legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per l'elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale). Tale legge sia nel suo testo originario sia nella versione risultante delle modifiche apportate dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per l'elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario), nonostante si occupasse espressamente della materia elettorale, determinava all'art. 2 il «Numero dei consiglieri regionali». Ciò però all'epoca (ovvero prima della legge costituzionale n. 1/1999) era sicuramente ammesso e non comportava alcun problema, visto che l'art. 122 della Costituzione allora vigente affidava alla legge statale il compito di fissare tale numero. Di riflesso, anche tale



aspetto poteva essere disciplinato dalla medesima fonte che regolamentava le elezioni, pur rimanendo concettualmente ben distinti i due ambiti. Una volta però che la legge costituzionale del 1999 ha scisso le due materie distinguendo tra forma di governo e principi fondamentali di organizzazione e funzionamento (affidati dal novellato art. 123 allo statuto) e sistema elettorale (di spettanza della legge regionale entro i principi fondamentali statali, secondo il riformato art. 122) la ripartizione logica acquista rilevanza e operatività.

È da escludere poi che l'art. 24 dello Statuto (laddove fissa in modo rigido in 70 i componenti del consiglio) si ponga in contrasto con «i principi fondamentali» delle regole elettorali (in concreto individuati dall'articolo 4 della legge 2 luglio 2004 n. 165, il quale impone in particolare la «a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze») ovvero in disarmonia rispetto alla Costituzione.

È evidente infatti che i richiamati principi fondamentali cui si deve attenere la legge elettorale regionale, ex articolo 122 della Costituzione, non limitano affatto l'attività del legislatore statuario. In realtà il ragionamento attoreo finisce per rivelare un'inversione logica e cronologica.

Non è invero lo statuto che deve adeguarsi al meccanismo elettorale (in concreto al cosiddetto *Tatarellum*, che storicamente ha assicurato la solidità delle maggioranze regionali coagulate intorno al presidente della giunta), ma, al contrario, è la legge elettorale regionale che, partendo dal *prius* costituito dalla scelta statutaria di composizione fissa dell'organo assembleare, deve elaborare un sistema adeguato ai principi generali della legge 2 luglio 2004, n. 165 (ma sempre nel rispetto del vincolo costituito dalle scelte statutarie).

D'altra parte, il diritto positivo non impone il rispetto del modello delineato dalla legge 17 febbraio 1968, n. 108, come modificata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43, ma prevede solo l'efficacia transitoria della medesima disciplina, in attesa delle scelte autonome delle regioni, ad iniziare da quelle statutarie (articolo 5 della legge costituzionale n. 1/1999).

Né si può ipotizzare che quello disegnato dalla disciplina statale rappresenti l'unico sistema in grado di agevolare la formazione di stabili maggioranze: a prescindere dall'ovvia notazione che tale risultato dipende non solo dall'esito delle votazioni ma anche dalla qualità della maggioranza, la cui intrinseca compattezza è un dato non meramente quantitativo non del tutto determinato dal sistema elettorale, occorre sottolineare che l'articolo 4, lett. a), della legge 2 luglio 2004, n. 165 non si limita a indirizzare il legislatore regionale verso la finalità di agevolare la formazione di esecutivi stabili, ma anche lo sprona contemporaneamente ad assicurare forme di tutela della «rappresentanza delle minoranze». Si può perciò presumere l'ammissibilità dei vari sistemi cosiddetti misti, mentre non emerge, come già rilevato, che lo Stato abbia avvertito l'esigenza di conservare precisamente il meccanismo usualmente denominato «*Tatarellum*».

In definitiva, il principio generale della legge statale per cui è necessario adottare un sistema di elezione che favorisca maggioranze stabili, è per l'appunto un principio generale, che può non coincidere o che non deve necessariamente coincidere con la formula elettorale del *Tatarellum*. Il che è coerente con la rinuncia del legislatore costituzionale a riservare alla legislazione statale una disciplina uniforme sul numero predeterminato di consiglieri regionali, con opzione diversa da quella riguardante i comuni e le province. Il sistema sottolinea la stretta correlazione strumentale della materia elettorale con la fissazione, a priori, del numero dei consiglieri da parte dello statuto regionale. Non solo: evidenzia i caratteri di una scelta politica che, se prima era rimessa alla legge statale, ora deve ritenersi rimessa alla più alta delle fonti regionali, ossia allo statuto.

Per i motivi fin qui esposti in ordine alla rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'articolo 10 della legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2, essa dunque dev'essere sottoposta al Giudice delle leggi.



P.Q.M.

Visti gli artt. 1 della legge 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, riservata ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'articolo 10 della legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2, in relazione all'articolo 123 della Costituzione, per contrasto con l'articolo 24, primo comma, dello Statuto della Regione Puglia, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al presidente della Giunta della Regione Puglia, nonché sia comunicata al presidente del consiglio regionale pugliese.

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2010.

Il Presidente: DURANTE

L'estensore: ADAMO

10C0880

N. 388

Ordinanza del 25 agosto 2010 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia sul ricorso proposto da Monno Michele contro Ufficio centrale regionale presso la Corte d'Appello di Bari ed altri

Elezioni - Norme della Regione Puglia per le elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale - Criteri per il calcolo dei seggi elettorali - Riferimento alle liste circoscrizionali collegate al candidato presidente, che beneficiano del premio di stabilità, anziché alla "lista regionale", cui secondo la legge statale sono attribuiti i seggi aggiuntivi - Conseguente determinazione di un numero di consiglieri (78) superiore a quello fissato dallo statuto (70) - Violazione del principio della disciplina statutaria in tema di sistema elettorale - Lesione della norma statutaria che fissa il numero dei consiglieri regionali.

- Legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005, n. 2, art. 10.
- Costituzione, art. 123; Statuto della Regione Puglia, art. 24, comma 1.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 788 del 2010, proposto da Michele Monno, rappresentato e difeso dagli avv. Ugo Patroni Griffi, con domicilio eletto in Bari, piazza Luigi di Savoia, 41/A;

Contro:

l'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'appello di Bari;

il Ministero dell'interno, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bari, domiciliati per legge in Bari, via Melo, 97;

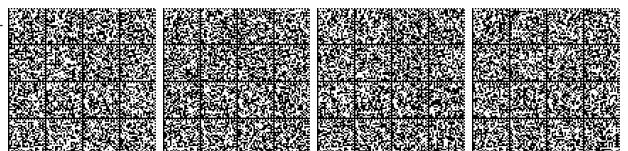
Il Ministero della Giustizia;

la Regione Puglia;

e con l'intervento di *ad opponendum*:

il Movimento Difesa del Cittadino (Mdc), rappresentato e difeso dall'avv. Gianluigi Pellegrino, con domicilio eletto presso l'avv. Maurizio Di Cagno in Bari, via Nicolai, 43;

Rocco Palese, Massimo Cassano, Michele Boccardi, Davide Bellomo, Andrea Caroppo, Lucio Tarquinio, Gianfranco Chiarelli, Domenico Lanzilotta, Saverio Congedo, Roberto Marci, Mario Vadrucci, Pietro Iurlaro, Antonio Camporeale, Arnaldo Sala, Ignazio Zullo, Gianmarco Surico, Maurizio Friolo, Francesco Damone, Leonardo Di Gioia, Pietro Lospinuso, Francesco De Biase, Giandiego Gatta, Giovanni Alfarano, Salvatore Greco, rappresentati e difesi dagli avv.ti Luciano Ancora e Roberto G. Marra, con domicilio eletto in Bari, presso l'avv. G. Notarnicola, via Piccinni n. 150;



Per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia, del verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale regionale 15 aprile - 30 aprile 2010 e del verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale circoscrizionale 30 marzo - 3 maggio 2010 di proclamazione degli eletti adottati rispettivamente dall'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'appello di Bari e dall'Ufficio centrale circoscrizionale presso il Tribunale di Bari e di ogni altro atto preordinato e connesso, relativo alle elezioni regionali del 28-29 marzo 2010, anche non conosciuto, nella parte in cui non attribuiscono al gruppo di liste collegato al Presidente eletto la percentuale di seggi prevista dalla legge n. 108/1968 (art. 15, tredicesimo comma, legge n. 108, come modificata dalla legge n. 43 del 1995 e come recepita dall'art. 1, secondo comma, L.R. Puglia n. 2 del 2005) e pertanto non contempla tra gli eletti il candidato Michele Monno, e per la conseguente correzione del risultato elettorale.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'appello di Bari e il Ministero dell'Interno;

Visti gli atti d'intervento di Rocco Palese ed altri e del Movimento Difesa del Cittadino;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 luglio 2010 il cons. Giuseppina Adamo e uditi per le parti i difensori, avv.ti Ugo Patroni Griffi, Grazia Matteo, Ines Sisto, Luciano Ancora, Roberto Marra e Gianluigi Pellegrino;

Il ricorrente si è candidato alla carica di consigliere regionale della Puglia nella lista «Partito Democratico», circoscrizione di Bari. Le elezioni si sono tenute il 28 e 29 marzo 2010.

L'istante non è stato proclamato eletto dall'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'appello di Bari, in virtù dell'opzione interpretativa contenuta, nell'atto del 29 aprile 2010, per la quale la disciplina di riferimento (*in primis*, lo Statuto della Regione Puglia e la legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2, che peraltro esplicitamente s'ispira alla legislazione statale) induce a ritenere che il consiglio regionale sia composto da 70 componenti e non da 78, come sarebbe invece determinato in applicazione della normativa statale (articolo 15, comma tredicesimo, nn. 6, 7 e 8, della legge 17 febbraio 1968 n. 108, come modificato dall'articolo 3 dalla legge 23 febbraio 1995 n. 43 – introduttivo del meccanismo di rafforzamento della maggioranza, cosiddetto «Tatarellum»).

L'atto perviene a tale contestata conclusione Osservando che non emergono indici sicuri, desumibili dall'articolo 10 della legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2 (e, in specie, dalla lettera j), della volontà di attribuire seggi aggiuntivi, rispetto al numero di consiglieri fissato prima dello Statuto regionale e poi dall'articolo 2 della, stessa legge regionale; ragion per cui l'intera normativa dev'essere intesa in conformità allo Statuto, il quale non accenna né a deroghe riguardanti la composizione dell'organo collegiale, né a rinvii a meccanismi elettorali disciplinati dalla legge statale o dall'apposita legge regionale (di fatto comunque approvata successivamente allo statuto).

Con il ricorso proposto, questo ragionamento viene contestato dall'istante attraverso una serie di pregevoli argomentazioni, riguardanti il complesso normativo già menzionato.

Precisamente si sostiene che, dopo l'assegnazione di 56 seggi su base proporzionale e 13 in virtù del «premio di maggioranza» (per un totale di 70), l'Ufficio avrebbe dovuto attribuire ai candidati legati al presidente della giunta una quota aggiuntiva di governabilità, pari ad ulteriori 8 seggi, in modo d'assicurare alle stesse forze una maggioranza in consiglio del 60%. Inoltre, a questo punto, i seggi aggiuntivi sarebbero stati d'assegnare applicando correttamente l'art. 9 della legge regionale e quindi «alla prima circoscrizione alla quale non è stato ancora attribuito il seggio, ai sensi del decimo comma del citato art. 15 della legge n. 108 del 1968», ovvero secondo graduatoria.

Si sono costituiti il Ministero dell'Interno e l'Ufficio centrale regionale.

Hanno spiegato intervento *ad opponendum* il Movimento Difesa del Cittadino con Luigi Mariano, nonché Rocco Palese e altri, come da dettaglio in atti.

Innanzitutto deve registrarsi che il ricorrente ha depositato con l'atto introduttivo del giudizio il riepilogo dei dati elettorali, da cui risulta la propria candidatura, che ha ottenuto 6.573 voti. Per chiarire i termini della vicenda, conviene poi riportare le disposizioni rilevanti.

Per l'articolo 24, primo comma, dello Statuto, approvato con legge regionale 12 maggio 2004 n. 7, «Il Consiglio regionale è composto da settanta consiglieri eletti a suffragio universale dai cittadini, donne e uomini, iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Puglia, con voto diretto, personale, eguale, libero e segreto».

La successiva legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2 esplicitamente dichiara che «Per quanto non espressamente previsto e in quanto compatibili con la presente legge sono recepite la legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per l'elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale) e la legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per l'elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario), con le successive modificazioni e integrazioni» (articolo 1,



secondo comma); essa ribadisce all'articolo 3, primo comma: «Il Consiglio regionale è composto da settanta membri, compreso il Presidente eletto, di cui cinquantasei eletti sulla base di liste circoscrizionali concorrenti e tredici eletti tra i gruppi di liste collegate con il candidato Presidente eletto, secondo le modalità previste dal successivo articolo 9».

L'articolo 10 della stessa legge regionale poi dispone: «1. Alla legge n. 108 del 1968 vengono apportate le seguenti modifiche:

j) il numero 6) del comma 13 dell'articolo 15 è sostituito dal seguente:

“6) verifica quindi se i voti riservati al candidato Presidente risultato eletto sia pari o superiore al 40 per cento dei voti conseguiti da tutti i candidati alla carica di Presidente”».

La norma statutaria è chiara nella sua indicazione della composizione consiliare e, come già accennato, non contiene alcun rimando alla legge elettorale statale o comunque ai meccanismi di governabilità, comportanti seggi aggiuntivi, come invece prevedono gli statuti della Calabria, dell'Abruzzo, della Lombardia e della Toscana.

Anche l'articolo 3, primo comma, della legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2 si limita a indicare in 70 il numero dei consiglieri, con il relativo metodo di attribuzione dei seggi.

Da tale disposizione però non si può dedurre con certezza che la legge regionale preveda un numero fisso di consiglieri con l'esclusione della possibilità di assegnazione di altri seggi, al fine di rafforzare la governabilità. E ciò perché la normativa statale presa a modello (ovvero la legge 17 febbraio 1968, n. 108, come modificata dalla legge 23 febbraio 1995 n. 43) era formulata in modo analogo; sicché parallelamente l'articolo 2 della legge statale e l'articolo 3 della legge regionale possono essere ragionevolmente intesi nel senso che essi fissano il numero dei consiglieri regionali, il quale funziona da presupposto nell'ipotesi in cui sia necessaria l'attribuzione dei seggi aggiuntivi, in applicazione del cosiddetto «Tatarellum».

Per quanto riguarda l'articolo 10 della legge regionale, la tecnica di *drafting* utilizzata non agevola la comprensione della disciplina e, per altro verso, finisce per sovrapporre i due diversi livelli legislativi. Ha osservato la Corte costituzionale, in un'ipotesi simile, che non è «precluso dettare, nell'esercizio di una competenza che ormai le è propria, una disciplina riproduttiva di quella delle leggi statali pre-vigenti». Tale «recepimento» va ovviamente inteso nel senso che la legge regionale viene a dettare, *per relationem*, disposizioni di contenuto identico a quelle della legge statale, su alcune delle quali, contestualmente, gli articoli successivi operano modificandole o sostituendole: ferma restandone la diversa forza formale e la diversa sfera di efficacia. Il Giudice delle leggi ha in particolare rimarcato «la improprietà di una tecnica legislativa che, operando il “recepimento” e poi la parziale sostituzione delle disposizioni della legge statale (fra l'altro, a quanto sembra, della sola legge n. 108 del 1968, con le modifiche apportate successivamente al suo testo, in particolare da vari articoli della legge n. 43 del 1995, e non delle autonome disposizioni dettate successivamente dalla stessa legge n. 43 del 1995), dà vita ad una singolare legge regionale, dal testo corrispondente a quello della legge statale, i cui contenuti, peraltro, non risultano sempre legittimamente assumibili dalla legge regionale, in quanto estranei alla sua competenza» (sentenza 5 giugno 2003 n. 196).

In definitiva, il legislatore regionale, con il richiamato articolo 10, ha operato un rinvio materiale implicito alla legge 17 febbraio 1968 n. 108, nella versione vigente, introducendo chirurgicamente alcune modifiche determinate da precise scelte della normativa regionale e, in particolare, per quel che in questa sede rileva, da quella di sostituire il riferimento alla «lista regionale» (cosiddetto listone, cui nella legge statale sono attribuiti i seggi aggiuntivi, e che invece è stato eliminato nella Regione Puglia) con quello alle liste circoscrizionali collegate al candidato presidente, le quali direttamente beneficiano del premio di stabilità.

Si deve in conclusione constatare che, nonostante la discutibilità della tecnica di redazione, la legge regionale elettorale ha adottato, seppur con limitati adeguamenti, il cosiddetto «Tatarellum» comprensivo dell'assegnazione del premio di governabilità, dovendosi altrimenti ipotizzare la completa inutilità e superfluità della norma (in contrasto oltretutto da quanto risulta chiaramente dai lavori preparatori).

Ciò significa che l'applicazione di tale legge elettorale può portare (e, in effetti, porta nella tornata elettorale del 2010) ad un risultato incompatibile con l'articolo 24, primo comma, dello Statuto, in quanto il meccanismo elettorale (che intende assicurare alle liste collegate al presidente della Regione – in questo caso — il sessanta per cento dei seggi nell'assemblea) produce un numero di consiglieri (78) superiore a quello fissato dallo statuto (70). Né tale antinomia può essere risolta in via meramente ermeneutica: partendo dal presupposto (sulla cui sussistenza si ritornerà in seguito) che la determinazione di cui all'articolo 24 possa ritenersi annoverabile nel contenuto necessario dello Statuto, deve reputarsi che il rapporto tra le relative norme in via di principio non soggiaccia al criterio cronologico, di cui all'arti-



colo 15 delle disposizioni sulla legge in generale, essendo state delineate dagli articoli 122 e 123 della Costituzione (nel testo risultante dalla legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1) due distinte sfere di competenza.

In tale ragione dunque consiste la rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2, in relazione all'articolo 123 della Costituzione, per contrasto con la norma interposta costituita dall'articolo 24, primo comma, dello Statuto (Corte costituzionale 10 marzo 1983, n. 48; 27 ottobre 1988, n. 993; 26 febbraio 2010, n. 68); questione di cui dunque deve verificarsi la non manifesta infondatezza.

All'uopo; principalmente, occorre interrogarsi sull'idoneità della norma statutaria quale parametro di costituzionalità, in particolare, sotto i profili evidenziati nella dialettica processuale dalle parti, così enucleabili:

se l'articolo 24, primo comma, dello Statuto rispetti esso stesso gli articoli 122 e 123 della Costituzione, ovvero se lo statuto non travalichi la sfera de «la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento», da determinare in armonia con la Costituzione, per sconfinare nel «sistema di elezione», che dev'essere invece disciplinato «con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica»;

se, una volta che «i principi fondamentali» delle regole elettorali siano stati cristallizzati nell'articolo 4 della legge 2 luglio 2004 n. 165 e che sia stata imposta la «a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze», la scelta di una composizione rigida dell'assemblea regionale, da parte dello Statuto, non debba ritenersi per lo meno disarmonica rispetto alla Costituzione.

Ambedue i dubbi però possono essere fugati.

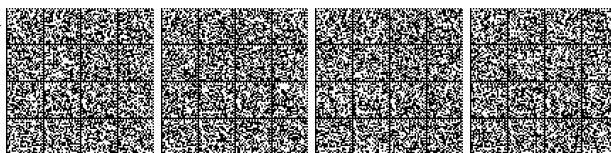
Quanto alla determinazione del numero dei consiglieri, di cui all'articolo 24, primo comma, dello Statuto, per la riconducibilità della disposizione alla competenza riservata allo statuto depongono una serie di elementi che debbono essere cumulativamente considerati.

Innanzitutto, in base alla nuova formulazione dell'articolo 123 (in cui viene abbandonata la precedente attribuzione limitata alle «norme relative all'organizzazione interna della regione»), non si giustifica una lettura della norma che isoli «la forma di governo» dai «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» e non ne colga invece il significato integrale, che è quello di abilitare lo statuto a definire i tratti fondamentali dell'organizzazione costituzionale e amministrativa dell'ente. Tra questi non può che essere compresa la configurazione dell'assemblea regionale e la sua composizione.

D'altra parte non vi è motivo d'interpretare l'espressione «forma di governo» in modo rigido e restrittivo, una volta constatato che viene recepito non già un istituto giuridico positivamente definito, bensì una categoria concettuale (usualmente riferita allo Stato e collegata con le distinzioni della relativa forma), attraverso la quale vengono astratti i caratteri di modelli storici di organizzazione politico-costituzionale posti in comparazione, con individuazione e accennazione di elementi caratteristici diversi, sulla cui rilevanza si registra una varietà di valutazioni in dottrina.

Di conseguenza, non vi sarebbe ragione d'includere nella competenza disegnata dall'art. 123 solamente i rapporti tra gli organi di governo della regione, strettamente intesi (con esclusione del corpo elettorale, che pure, secondo posizioni minoritarie ma autorevoli; rientrerebbe in tali relazioni), per concludere che nelle previsioni proprie dello statuto non possa trovare spazio la composizione dell'organo assembleare, che pure denota anch'essa una scelta politica fondamentale.

Ciò contrasterebbe con lo spirito innovativo della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, la quale si è ispirata al criterio di massima per cui la determinazione dei caratteri di organizzazione politica della regione dev'essere rimessa all'autodeterminazione di quest'ultima, costituendo, anzi, parte integrante della sua autonomia. Di qui la considerazione che la costituzione degli organi della Regione, attraverso la tornata elettorale e l'applicazione del principio generale per cui si deve agevolare la formazione di maggioranze stabili nel Consiglio (contenuto nella legge 2 luglio 2004, n. 165) non possano non essere il risultato del concorso – e non certo della contrapposizione o della reciproca elisione – delle disposizioni costituzionali (artt. 122 e 123) contestualmente modificate dalla stessa legge costituzionale n. 1 del 1999, le quali andrebbero lette ed interpretate in termini di coerenza e d'integrità sistematica. In particolare l'art. 122 Cost. dev'essere letto in stretta connessione con l'art. 123 Cost., nel senso che spetta alla legge regionale disciplinare il sistema di elezione del presidente e dei componenti della giunta e del consiglio, nonché i casi di ineleggibilità e d'incompatibilità di tali soggetti conformemente al proprio statuto, al quale è rimessa la determinazione della forma di governo -e dei principi di organizzazione regionale. Il necessario raccordo tra l'art. 122 e l'art. 123 Cost. può essere ricavato, a contrario, dalla constatazione che si registra una significativa differenza tra l'autonomia (tramite fissazione



nello statuto della propria forma di governo) concessa dal legislatore costituzionale alle Regioni in tale materia, e quella di cui dispongono, invece, gli enti territoriali minori, poiché relativamente a questi ultimi la Costituzione rinvia alla potestà legislativa statale. Tanto è vero che mentre per comuni e province è dato riscontrare una disciplina uniforme, in merito alle forme di governo e ai sistemi elettorali regionali sono possibili (autonome) soluzioni diversificate, sia pure nel rispetto della Costituzione e dei principi generali sanciti nella legge 2 luglio 2004, n. 165.

Peraltro, per ritenere condivisibili le tesi attoree, volte a dimostrare l'intangibilità della composizione mobile del consiglio (che discende dai meccanismi introdotti dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 e fatti propri dalla legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2) ad opera della fonte statutaria, la locuzione «sistema di elezione», che, secondo l'art. 122 della Costituzione, è oggetto di disciplina «con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica», dovrebbe essere intesa come comprensiva della determinazione del numero dei consiglieri. Su questo presupposto, allora, anche alla fattispecie in esame si attaglierebbe il giudizio pronunciato dalla Corte costituzionale, per la quale «occorre prendere atto che non si può pretendere, in nome della competenza statutaria in tema di “forma di governo”, di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie, dal momento che il primo comma dell'art. 123 ed il primo comma dell'art. 122 sono disposizioni tra loro pari ordinate: anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa» (sentenza 13 gennaio 2004, n. 2; nonché 5 giugno 2003, n. 196; 6 dicembre 2004, n. 378; 14 giugno 2007, n. 188).

Al riguardo si deve osservare che, per quanto si possano intendere in senso lato termini quali elezioni o materia elettorale (secondo la lettera dell'art. 72, ultimo comma, della Costituzione) o legge elettorale o diritto elettorale, essi si riferiscono pur sempre ad un insieme funzionalizzato comprensivo di procedimenti, organizzazione e atti, attraverso il quale le scelte del corpo elettorale si tramutano in investiture a cariche pubbliche ad tempus. Essi in definitiva esprimono sempre una natura strumentale, conservano la loro connotazione di meccanismo d'investitura con metodo elettivo, che non può quindi, in sé, confondersi con il dato della disciplina dell'organo pubblico (con la sua consistenza e composizione). Tale dato deve normalmente essere espresso dall'atto fondamentale di un ente autonomo, che per la regione, secondo la Costituzione, è individuato nello statuto, il quale «determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento».

Nello stesso senso si è espressa la Corte costituzionale, per la quale «le scelte fondamentali in ordine al riparto delle funzioni tra gli organi regionali, ed in particolare tra il Consiglio e la Giunta, alla loro organizzazione e al loro funzionamento sono riservate dall'art. 123 Cost. alla fonte statutaria» (sentenza 14 giugno 2007, n. 188). In particolare, ritenendo infondati i rilievi d'illegittimità mossi allo Statuto della Regione Marche, nella parte in cui «(agli artt. 7, comma 1, e 11, comma 2) fissa il numero dei componenti del Consiglio medesimo in quarantadue, e non quarantatre», ha chiaramente affermato che tale previsione rientra nella competenza statutaria. Invero, «La norma impugnata non contraddice gli evocati parametri statutari, ma è coerente con essi. Legittimamente esercitando la propria competenza in ordine alla scelta politica sottesa alla determinazione della «forma di governo» della Regione (art. 123, primo comma, Cost.), il legislatore statutario delle Marche ha infatti stabilito che «Il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto in concomitanza con l'elezione del Consiglio regionale e fa parte dell'organo consiliare» (art. 7, comma 1) e che «Il Consiglio [regionale] è composto da quarantadue consiglieri» (art. 11, comma 2)» (sentenza 13 gennaio 2006, n. 3). Ad escludere la plausibilità di una tale operazione ermeneutica estensiva concorre inoltre un argomento di tipo letterale: in realtà, l'art. 123 della Legge fondamentale non utilizza le generiche locuzioni sovraelenate (elezioni, materia elettorale, legge elettorale, diritto elettorale), bensì «sistema di elezione», la quale, nel linguaggio settoriale, si riferisce alla fase dello scrutinio e dell'assegnazione dei seggi ed esprime un complesso di regole e una combinazione di varie procedure che mirano a consentire l'efficace traduzione dei voti espressi in seggi e cariche, attraverso la definizione del sistema di votazione (ovvero dall'insieme di fattori che concorrono a regolare le elezioni, come le dimensioni delle circoscrizioni, il numero delle preferenze esprimibili, la regolamentazione sulle candidature e l'utilizzo dei mezzi di comunicazione) e del metodo per l'attribuzione dei seggi, con l'applicazione della, formula elettorale, classificabile come maggioritaria o proporzionale, a cui si è aggiunta, storicamente più di recente, quella mista.

Per completezza si deve aggiungere che non possono emergere elementi a smentita di tale conclusione dalla legge 17 febbraio -1968, n. 108 (Norme per l'elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale). Tale legge



sia nel suo testo originario sia nella versione risultante delle modifiche apportate dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per l'elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario), nonostante si occupasse espressamente della materia elettorale, determinava all'art. 2 il «Numero dei consiglieri regionali». Ciò però all'epoca (ovvero prima della legge costituzionale n. 1/1999) era sicuramente ammesso e non comportava alcun problema, visto che l'art. 122 della Costituzione allora vigente affidava alla legge statale il compito di fissare tale numero. Di riflesso, anche tale aspetto poteva essere disciplinato dalla medesima fonte che regolamentava le elezioni, pur rimanendo concettualmente ben distinti i due ambiti. Una volta però che la legge costituzionale del 1999 ha scisso le due materie distinguendo tra forma di governo e principi fondamentali di organizzazione e funzionamento (affidati dal novellato art. 123 allo statuto) e sistema elettorale (di spettanza della legge regionale entro i principi fondamentali statali, secondo il riformato art. 122), la ripartizione logica acquista rilevanza e operatività.

È da escludere poi che l'art. 24 dello Statuto (laddove fissa in modo rigido in 70 i componenti del consiglio) si ponga in contrasto con «i principi fondamentali» delle regole elettorali (in concreto individuati dall'articolo 4 della legge 2 luglio 2004 n. 165, il quale impone in particolare la «a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze») ovvero in disarmonia rispetto alla Costituzione.

È evidente infatti che i richiamati principi fondamentali cui si deve attenere la legge elettorale regionale, ex articolo 122 della Costituzione, non limitano affatto l'attività del legislatore statuario. In realtà il ragionamento attoreo finisce per rivelare un'inversione logica e cronologica.

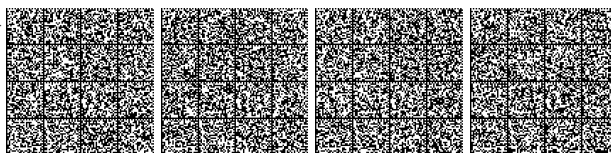
Non è invero lo statuto che deve adeguarsi al meccanismo elettorale (in concreto al cosiddetto *Tatarellum*, che storicamente ha assicurato la solidità delle maggioranze regionali coagulate intorno al presidente della giunta), ma, al contrario, è la legge elettorale regionale che, partendo dal *prius* costituito dalla scelta statutaria di composizione fissa dell'organo assembleare, deve elaborare un sistema adeguato ai principi generali della legge 2 luglio 2004 n. 165 (ma sempre nel rispetto del vincolo costituito dalle scelte statutarie).

D'altra parte, il diritto positivo non impone il rispetto del modello delineato dalla legge 17 febbraio 1968 n. 108, come modificata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43, ma prevede solo l'efficacia transitoria della medesima disciplina, in attesa delle scelte autonome delle regioni, ad iniziare da quelle statutarie (articolo 5 della legge costituzionale n. 1/1999).

Né si può ipotizzare che quello disegnato dalla disciplina statale rappresenti l'unico sistema in grado di agevolare la formazione di stabili maggioranze: a prescindere dall'ovvia notazione che tale risultato dipende non solo dall'esito delle votazioni ma anche dalla qualità, della maggioranza, la cui intrinseca compattezza è un dato non meramente quantitativo non del tutto determinato dal sistema elettorale, occorre sottolineare che l'articolo 4, lett. a), della legge 2 luglio 2004 n. 165 non si limita a indirizzare il legislatore regionale verso la finalità di agevolare la formazione di esecutivi stabili, ma anche lo sprona contemporaneamente ad assicurare forme di tutela della «rappresentanza delle minoranze». Si può perciò presumere l'ammissibilità dei vari sistemi cosiddetti misti, mentre non emerge, come già rilevato, che lo Stato abbia avvertito l'esigenza di conservare precisamente il meccanismo usualmente denominato «*Tatarellum*».

In definitiva, il principio generale della legge statale per cui è necessario adottare un sistema di elezione che favorisca maggioranze stabili, è per l'appunto un principio generale, che può non coincidere o che non deve necessariamente coincidere con la formula elettorale del *Tatarellum*. Il che è coerente con la rinuncia del legislatore costituzionale a riservare alla legislazione statale una disciplina uniforme sul numero predeterminato di consiglieri regionali, con opzione differente da quella riguardante i comuni e le province. Il sistema sottolinea la stretta correlazione strumentale della materia elettorale con la fissazione, a priori, del numero dei consiglieri da parte dello statuto regionale. Non solo: evidenzia i caratteri di una scelta politica che, se prima era rimessa alla legge statale, ora deve ritenersi rimessa alla più alta delle fonti regionali, ossia allo statuto.

Per i motivi fin qui esposti in ordine alla rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'articolo 10 della legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2, essa dunque dev'essere sottoposta al Giudice delle leggi.



P.Q.M.

Visti gli artt. 1 della legge 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, riservata ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'articolo 10 della legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2, in relazione all'articolo 123 della Costituzione, per contrasto con l'articolo 24, primo comma, dello Statuto della Regione Puglia, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al presidente della giunta della Regione Puglia, nonché sia comunicata al presidente del consiglio regionale pugliese.

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2010.

Il Presidente: DURANTE

L'estensore: ADAMO

10C0881

N. 389

*Ordinanza del 1° ottobre 2010 emessa dal G.I.P. del Tribunale di Milano
nel procedimento penale a carico di Z. X.*

Processo penale - Misure cautelari - Criteri di scelta delle misure - Obbligatorietà della custodia cautelare in carcere quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 575 cod. pen. (Omicidio), salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - Mancata previsione della salvezza dell'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure - Ingiustificata parificazione ai procedimenti per delitti di mafia - Irrazionale assoggettamento delle diverse ipotesi concrete a un medesimo regime cautelare - Violazione del principio del minore sacrificio necessario della libertà personale e del principio di non colpevolezza sino alla condanna definitiva.

- Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2009, n. 38.
- Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, comma secondo.

IL TRIBUNALE

Deliberando sull'istanza di sostituzione della misura cautelare della custodia in carcere proposta nell'interesse di: Z. X., detenuto presso la casa circondariale di Pavia, difeso dall'avv. Alessandra Silvestri di Milano;

Letto il parere del pubblico ministero che invita il giudice a valutare la non manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale indicata dalla difesa;

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Con istanza depositata il 28 settembre 2010 la difesa dell'imputato, condannato in primo grado per concorso in omicidio volontario, deduceva la avvenuta sensibile attenuazione delle esigenze cautelari in considerazione della decisiva collaborazione prestata all'autorità inquirente e della sicura resipiscenza e chiedeva la sostituzione della custodia in carcere con gli arresti domiciliari, sollevando per il caso di diniego motivato dal divieto legislativo questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3 c.p.p.



Con parere depositato il 30 settembre 2010 il Procuratore della Repubblica, rilevato che effettivamente le esigenze cautelari erano grandemente scemate ma non potevano dirsi cessate (con particolare riferimento a quelle di prevenzione speciale e all'esigenza che l'imputato, condannato in più alto grado, potesse sottrarsi all'esecuzione della pena di dieci anni di reclusione inflitta) e che tuttavia, nonostante la concreta idoneità degli arresti domiciliari a tutelarle, l'istanza sarebbe stata da rigettare giusto il disposto dell'art. 275, comma 3 c.p., invitava il giudice a sollevare incidente di costituzionalità della norma per contrasto con gli artt. 3, 13 comma 1 e 27 della Costituzione.

Della rilevanza.

La questione è rilevante.

Come *hinc et inde* sostenuto, le esigenze cautelari sono effettivamente scemate ma come giustamente osserva il pubblico ministero esse non possono davvero dirsi cessate.

Peraltro, gli elementi concordemente evidenziati dalle parti renderebbero idoneo presidio delle stesse una misura non detentiva quale quella degli arresti domiciliari.

In presenza di gravi indizi di reità del delitto di omicidio volontario (Z. X. è stato condannato in primo grado) e in assenza di prova positiva della mancanza di esigenze cautelari, l'art. 275, comma 3 pone una presunzione *iuris et de iure* di inadeguatezza delle misure cautelari diverse da quella della custodia in carcere.

La lettera della legge non è suscettibile di diversa interpretazione, ed in particolare è preclusa al giudice penale l'applicazione analogica — suggerita dalla difesa — della norma risultante dall'intervento della Corte costituzionale con sentenza n. 265/2010, riferita solo ai delitti di cui agli articoli 600-bis, primo comma, 609-bis e 609-quater del codice penale.

La risoluzione della questione è indispensabile per la decisione in materia cautelare personale devoluta al giudice competente *pro tempore* a provvedere.

Della non manifesta infondatezza.

La questione non è manifestamente infondata in riferimento agli articoli 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione, potendosi richiamare *mutatis mutandis* gli argomenti spesi dalla Corte costituzionale nella richiamata sentenza n. 265/2010 anche per il delitto di omicidio volontario.

La disposizione oggetto di scrutinio trova collocazione nell'ambito della disciplina codicistica delle misure cautelari personali coercitive (articoli 272-286-bis), tutte consistenti nella privazione — in varie qualità, modalità e tempi — della libertà personale dell'indagato o dell'imputato durante il procedimento e prima comunque del giudizio definitivo sulla sua responsabilità. In ragione di questi caratteri, i limiti di legittimità costituzionale di dette misure, a fronte del principio di inviolabilità della libertà personale (art. 13, primo comma, Cost.), sono espressi — oltre che dalla riserva di legge, che esige la tipizzazione dei casi e dei modi, nonché dei tempi di limitazione di tale libertà, e dalla riserva di giurisdizione, che esige sempre un atto motivato del giudice (art. 13, secondo e quinto comma, Cost.) — anche e soprattutto, per quanto qui rileva, dalla presunzione di non colpevolezza (art. 27, secondo comma, Cost.), in forza della quale l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva.

Indefettibile corollario dei principi costituzionali di riferimento è che la disciplina della materia debba essere ispirata al criterio del "minore sacrificio necessario" (sentenza n. 299 del 2005): la compressione della libertà personale dell'indagato o dell'imputato va contenuta, cioè, entro i limiti minimi indispensabili a soddisfare le esigenze cautelari riconoscibili nel caso concreto. Questo principio è stato affermato in termini netti anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo la quale, in riferimento alla previsione dell'art. 5, paragrafo 3, della Convenzione, la carcerazione preventiva «deve apparire come la soluzione estrema che si giustifica solamente allorché tutte le altre opzioni disponibili si rivelino insufficienti» (sentenze 2 luglio 2009, Vafiadis contro Grecia, e 8 novembre 2007, Lelievre contro Belgio).

Coerente col quadro costituzionale e convenzionale è la disciplina codicistica che in punto di scelta della misura si modella, in generale, sui criteri di adeguatezza e proporzionalità senza prevedere automatismi né presunzioni.

Da tali coordinate si discosta in modo vistoso — assumendo, con ciò, carattere derogatorio ed eccezionale — la disciplina attualmente espressa dal secondo e dal terzo periodo del comma 3 dell'art. 275 cod. proc. pen., non presente nel testo originario del codice, ma in esso inserita via via, con il criticato strumento della decretazione d'urgenza, in un primo tempo tramite l'aggiunta del solo secondo periodo al comma 3, sulla spinta di una situazione apprezzata come "emergenziale"; successivamente con un contenimento di questa speciale disciplina, mediante una drastica riduzione dei reati a essa assoggettati a quelli di cui all'art. 416-bis cod. pen. ovvero commessi avvalendosi delle condizioni



previste da detto articolo o per agevolare le associazioni ivi indicate; infine, nuovamente e notevolmente ampliando il novero dei reati stessi, con le addizioni recate al vigente secondo periodo e con quelle ulteriori incluse nel nuovo terzo periodo del comma 3 dell'art. 275 (mediante gli interventi parimenti emergenziali dell'art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38).

In base alla disciplina in questione, nei procedimenti per taluni delitti, analiticamente elencati, ove ricorra la condizione della gravità indiziaria, il giudice dispone senz'altro l'applicazione della misura cautelare della custodia carceraria, «salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelare». Per comune opinione, la previsione ora ricordata racchiude una duplice presunzione. La prima, a carattere relativo, attiene alle esigenze cautelari, che il giudice deve considerare sussistenti, quante volte non consti la prova della loro mancanza (prova di tipo negativo, dunque, che deve necessariamente proiettarsi su ciascuna delle fattispecie identificate dall'art. 274 cod. proc. pen.). La seconda, a carattere assoluto, concerne la scelta della misura: ove la presunzione relativa non risulti vinta, subentra un apprezzamento legale, vincolante e incontrovertibile, di adeguatezza della sola custodia carceraria a fronteggiare le esigenze presupposte, con conseguente esclusione di ogni soluzione “intermedia” tra questa e lo stato di piena libertà dell'imputato.

Il modello ora evidenziato si traduce anche, sul piano pratico, in una marcata attenuazione dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti applicativi della custodia cautelare in carcere.

Tali marcati profili di scostamento rispetto al regime ordinario avevano indotto il legislatore —nell'ambito di un più generale disegno di recupero delle garanzie in materia di misure cautelari— a delimitare in senso restrittivo il campo di applicazione della disciplina derogatoria, costituente un vero e proprio regime cautelare speciale di natura eccezionale. Riferito, ai suoi esordi, ad una nutrita e disparata serie di figure criminose, il regime speciale era stato infatti circoscritto — a partire dal 1995, come dianzi ricordato — ai soli procedimenti per delitti di mafia in senso stretto (art. 5, comma 1, della citata legge n. 332 del 1995).

In tali limiti, com'è noto, la previsione aveva superato il vaglio tanto della Corte costituzionale che della Corte europea dei diritti dell'uomo. Entrambe le Corti avevano, infatti, in vario modo valorizzato la specificità dei predetti delitti, la cui connotazione strutturale astratta (come reati associativi e, dunque, permanenti entro un contesto di criminalità organizzata, o come reati a tale contesto comunque collegati) valeva a rendere «ragionevoli» — nei relativi procedimenti — le presunzioni in questione, e segnatamente quella di adeguatezza della sola custodia carceraria, trattandosi, in sostanza, della misura più idonea a neutralizzare il *periculum libertatis* connesso al verosimile protrarsi dei contatti tra imputato ed associazione (*cfr.* l'ordinanza C. Cost. n. 450 del 1995, e la sentenza CEDU 6 novembre 2003, Pantano contro Italia).

È su questo quadro che si innesta l'ulteriore intervento novellistico che dà origine agli odierni dubbi di costituzionalità, operato con il decreto-legge n. 11 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 38 del 2009. Esso riepande l'ambito di applicazione della disciplina eccezionale ai procedimenti aventi ad oggetto numerosi altri reati, riguardanti fattispecie in larga misura eterogenee fra loro, individuati in parte mediante diretto richiamo agli articoli di legge che descrivono le relative fattispecie e per il resto tramite rinvio “mediato” alle norme processuali di cui all'art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, cod. proc. pen.: reati tra i quali si annovera appunto l'omicidio volontario.

La norma impugnata è censurabile siccome non consente di applicare una misura cautelare meno afflittiva della custodia in carcere in procedimento per delitto d'omicidio volontario. È, dunque, sottoposta allo scrutinio di costituzionalità la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia cautelare carceraria, che lede il principio del “minor sacrificio necessario”.

Secondo la giurisprudenza della Corte, «le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*». In particolare, l'irragionevolezza della presunzione assoluta si coglie tutte le volte in cui sia “agevole” formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa (sentenza n. 139 del 2010).

Per questo verso, all'omicidio non può estendersi la *ratio* già ritenuta, sia dalla Corte costituzionale che da quella europea dei diritti dell'uomo, idonea a giustificare la deroga alla disciplina ordinaria quanto ai procedimenti relativi a delitti di mafia in senso stretto: vale a dire che dalla struttura stessa della fattispecie e dalle sue connotazioni criminologiche — connesse alla circostanza che l'appartenenza ad associazioni di tipo mafioso implica un'adesione permanente ad un sodalizio criminoso di norma fortemente radicato nel territorio, caratterizzato da una fitta rete di collegamenti personali e dotato di particolare forza intimidatrice — deriva, nella generalità dei casi concreti ad essa riferibili e secondo



una regola di esperienza sufficientemente condivisa, una esigenza cautelare alla cui soddisfazione sarebbe adeguata solo la custodia in carcere (non essendo le misure “minori” sufficienti a troncare i rapporti tra l’indiziato e l’ambito delinquenziale di appartenenza, neutralizzandone la pericolosità).

Con riguardo volontario non è consentito pervenire ad analoga conclusione. La regola di esperienza, in questo caso, è ben diversa: ed è che i fatti concreti, riferibili alle fattispecie in questione non solo presentano disvalori nettamente differenziabili, ma anche e soprattutto possono proporre esigenze cautelari suscettibili di essere soddisfatte con diverse misure. Per quanto gravi, i fatti che integrano i delitti in questione ben possono essere e in effetti spesso sono meramente individuali, e tali, per le loro connotazioni, da non postulare esigenze cautelari affrontabili solo e rigidamente con la massima misura.

Si pensi a titolo d’esempio alle ben diverse possibili intensità del dolo, che spaziano da quello eventuale o alternativo fino a quello premeditato, e d’altro lato alle diversissime possibili condotte del reato a forma libera: mentre già sotto il profilo strutturale il delitto di mafia *par excellence* è a dolo specifico e condotta vincolata.

Ciò rende assai più debole la “base statistica” della presunzione assoluta considerata.

La ragionevolezza della soluzione normativa scrutinata non potrebbe essere rinvenuta neppure, per altro verso, nella gravità astratta del reato, considerata sia in rapporto alla misura della pena, sia in rapporto alla natura (e, in particolare, all’elevato rango) dell’interesse tutelato, la vita. Questi parametri giocano un ruolo di rilievo in sede di giudizio di colpevolezza, particolarmente per la determinazione della sanzione, ma risultano, di per sé, inidonei a fungere da elementi preclusivi ai fini della verifica della sussistenza di esigenze cautelari e — per quanto qui rileva — del loro grado, che condiziona l’identificazione delle misure idonee a soddisfarle.

D’altra parte, l’interesse tutelato penalmente è, nella generalità dei casi, un interesse primario, dotato di diretto o indiretto aggancio costituzionale, invocando il quale si potrebbe allargare indefinitamente il novero dei reati sottratti in modo assoluto al principio di adeguatezza, fino a travolgere la valenza di quest’ultimo facendo leva sull’incensurabilità della discrezionalità legislativa. Ove dovesse aversi riguardo, poi, alla misura edittale della pena, la scelta del legislatore non potrebbe che apparire palesemente scompensata e arbitraria. Procedimenti relativi a gravissimi delitti — puniti con pene più severe di quelli che qui vengono in rilievo (taluni addirittura con l’ergastolo) — restano, infatti, sottratti al regime cautelare speciale.

Tanto meno, infine, la presunzione in esame potrebbe rinvenire la sua fonte di legittimazione nell’esigenza di contrastare situazioni causa di allarme sociale, determinate dalla asserita crescita numerica di taluni delitti.

Una tale inammissibile “esemplarità”, per contro, è proprio quella che traspare dai lavori parlamentari relativi alla novella. Ma la eliminazione o riduzione dell’allarme sociale non può essere chiaramente annoverata tra le (costituzionalmente lecite) finalità della custodia preventiva e non può essere considerata una funzione di essa, ma piuttosto una delle funzioni della pena.

Il fatto che quest’ultima in senso proprio, per diverse censurabili ragioni, “arrivi tardi”, non rende lecito l’obiettivo scopertamente perseguito dal legislatore e cioè una indebita anticipazione di essa prima di un giudizio definitivo di colpevolezza.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve dunque ritenere non infondato il dubbio che la norma impugnata violi, *in parte qua*, sia l’art. 3 Cost., per l’ingiustificata parificazione dei procedimenti relativi al delitto in questione a quelli concernenti i delitti di mafia nonché per l’irrazionale assoggettamento ad un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi concrete riconducibili ai paradigmi punitivi considerati; sia l’art. 13, primo comma, Cost., quale referente fondamentale del regime ordinario delle misure cautelari privative della libertà personale; sia, infine, l’art. 27, secondo comma, Cost., in quanto attribuisce alla coercizione processuale tratti funzionali tipici della pena.

Mutuando ancora gli argomenti spesi nella sentenza costituzionale n. 265/2010 e tenuto conto dei limiti delle questioni devolute allo scrutinio di costituzionalità, per assicurare la compatibilità costituzionale della norma censurata non è peraltro necessario rimuovere integralmente la presunzione ma piuttosto il suo carattere il suo carattere assoluto, che si risolve in una indiscriminata e totale negazione di rilievo al principio del “minore sacrificio necessario”, anche quando sussistano — come nel caso oggetto del procedimento *de quo*, secondo quanto si è riferito — specifici elementi da cui desumere, in positivo, la sufficienza di misure diverse e meno rigorose della custodia in carcere.

Con tale limite non apparirebbe non censurabile l’apprezzamento legislativo, in rapporto alle caratteristiche del reato in questione, della ordinaria configurabilità di esigenze cautelari nel grado più intenso (per una conclusione analoga, su presunzione assoluta in materia di spese di giustizia, *cfr.* anche sentenza n. 139 del 2010), con facoltà tuttavia di prova contraria.



P. Q. M.

Visto l'art. 23 legge n. 87/1953;

Rilevato che il giudizio sulla richiesta in materia cautelare non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale;

Ritenuto che non sia manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3 c.p.p. in relazione agli articoli 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione nella parte in cui — nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 575 del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari — non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure;

Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale con le prove delle notifiche e comunicazioni seguenti;

Ordina alla Cancelleria di notificare immediatamente l'ordinanza all'imputato, al suo difensore, al Procuratore della Repubblica in sede, al Presidente del Consiglio dei Ministri e di comunicarla ai presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Si trasmettono i seguenti atti rilevanti per la risoluzione del conflitto, con riserva di integrare all'ordine della Corte: OCC; fascicolo integrale dell'esecuzione provvisoria; sentenza n. 518/2010 Reg. Sent. GIP; istanza di sostituzione dep. 28 settembre 2010; parere PM 30 settembre 2010.

Così deciso in Milano il 1° ottobre 2010

Il Giudice

10C0882

ITALO ORMANNI, *direttore*

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

(GU-2010-GUR-051) Roma, 2010 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



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.

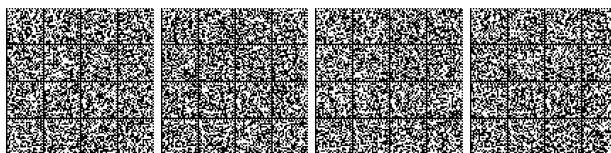
N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

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.





€ 9,00

