

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 12 gennaio 2011

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

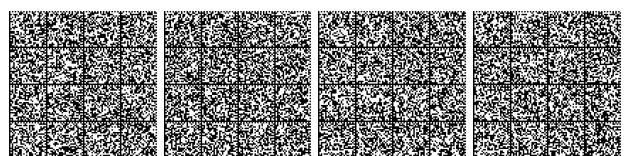
Dal 15 novembre vengono resi noti nelle ultime pagine della Gazzetta Ufficiale i canoni di abbonamento a partire dall'anno 2011. Contemporaneamente sono state inviate le offerte di rinnovo agli abbonati, complete di bollettini postali prestampati per la conferma dell'abbonamento stesso. Si pregano i 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. 1. Sentenza 16 dicembre 2010 - 5 gennaio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Pensioni di reversibilità, sorte a decorrere dall'entrata in vigore della legge n. 335 del 1995, corrisposte dall'INPDAP a favore di coniuge superstite di titolare di pensione diretta - Misura dell'indennità integrativa speciale mensile - Ecceputa inammissibilità della questione per asserita contraddittorietà della motivazione - Reiezione.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 774, 775 e 776.
- Costituzione, artt. 111 e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), art. 6.

**Previdenza - Pensioni di reversibilità, sorte a decorrere dall'entrata in vigore della legge n. 335 del 1995, corrisposte dall'INPDAP a favore di coniuge superstite di titolare di pensione diretta - Indennità integrativa speciale mensile - Previsione dell'attribuzione nella stessa misura stabilita per il trattamento di reversibilità, anziché in misura piena, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta. Salvezza, con riassorbimento sui futuri miglioramenti, dei soli trattamenti più favorevoli già definiti in sede contenziosa e non anche quelli in corso di definizione - Asse-
rita violazione dei principi del giusto processo e dei vincoli derivanti dalla CEDU - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 774, 775 e 776.
- Costituzione, artt. 111 e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), art. 6.

Pag. 1

N. 2. Ordinanza 16 dicembre 2010 - 5 gennaio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regione Siciliana - Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2010 - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Intervenuta promulgazione della delibera legislativa impugnata con omissione delle disposizioni oggetto di censura - Questione divenuta priva di oggetto - Cessazione della materia del contendere.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana, approvata dall'Assemblea regionale nella seduta del 1° maggio 2010 (disegno di legge nn. 471, 471-bis e 471-ter), artt. 4, comma 11, 6, 8, 9, 16, comma 7, 21, comma 2, ultimo periodo, 36, 38, 44, 48, comma 1, 49, comma 1, secondo periodo, comma 3, ultimo periodo, e comma 4, 51, commi 4 e 5, 53, comma 1 e comma 4, 55, comma 4, 56, comma 1, 57, 58, comma 1, 59, comma 4, secondo e terzo periodo, e comma 5, secondo periodo, 60, comma 1, ed ultimo periodo, e comma 3, 61, comma 1, comma 2 e comma 4, 75, 87, 89, 104, 125, comma 1, ultimo periodo, 126, 127, comma 14.
- Costituzione, artt. 3, 51, 81, quarto comma, 97, 117, 119 e 120; Statuto della Regione Siciliana, artt. 14, 17 e 36.

Pag. 9

N. 3. Ordinanza 16 dicembre 2010 - 5 gennaio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Asse-
rita violazione dei principi di ragionevolezza, di offensività, di proporzionalità, di solidarietà, disparità di trattamento rispetto all'analoga ipotesi criminosa di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998, di perso-**



nalità della responsabilità penale e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Carenze nella descrizione della fattispecie concreta e nella motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis* aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 13, 25, secondo e terzo comma, 27, 97 e 117.

Pag. 11

N. 4. Ordinanza 16 dicembre 2010 - 5 gennaio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Matrimonio - Possibilità tra persone dello stesso sesso - Mancata previsione - Ritenuta violazione del diritto di sposarsi quale diritto fondamentale ed inviolabile della persona - Questione analoga ad altra già dichiarata inammissibile e poi manifestamente inammissibile - Mancata prospettazione di diversi o ulteriori profili di censura - Manifesta inammissibilità.

- Cod. civ., artt. 93, 96, 98, 107, 108, 143, 143-*bis*, 156-*bis* e 231.
- Costituzione, art. 2.

Matrimonio - Possibilità tra persone dello stesso sesso - Mancata previsione - Ritenuta irragionevole discriminazione tra cittadini in base all'orientamento sessuale nonché ingiustificata disparità di trattamento rispetto alle persone transessuali - Lamentato contrasto con la tutela della famiglia come società naturale - Questione analoga ad altra già dichiarata non fondata e poi manifestamente infondata - Manifesta infondatezza.

- Cod. civ., artt. 93, 96, 98, 107, 108, 143, 143-*bis*, 156-*bis* e 231.
- Costituzione, artt. 3 e 29, primo comma.

Pag. 14

N. 5. Ordinanza 16 dicembre 2010 - 5 gennaio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Sospensione della esecuzione delle pene detentive infratriennali - Preclusione nei confronti soggetti condannati per delitti aggravati dalla circostanza di cui all'art. 61, primo comma, n. 11-*bis*, cod. pen. - Ritenuta violazione del principio di ragionevolezza e del principio della finalità rieducativa della pena - Sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

- Cod. proc. pen., art. 656, comma 9, lett. *a*), come modificato dall'art. 2, primo comma, lett. *m*), del d.l. 23/05/2008, n. 92 convertito, con modificazioni, in legge 24/07/2008, n. 125.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

Pag. 18

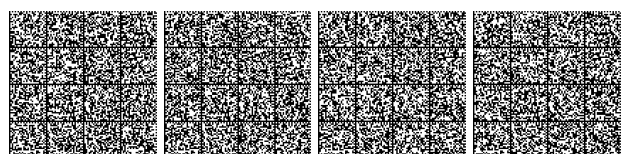
N. 6. Ordinanza 16 dicembre 2010 - 5 gennaio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione - Applicabilità da parte del giudice di pace - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza e di uguaglianza sotto plurimi profili - Lamentata lesione del diritto di difesa e del principio della finalità rieducativa della pena, nonché contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Difetto di descrizione della fattispecie concreta e di motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis* (aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94), e art. 16, comma 1 (come modificato dall'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94); d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 62-*bis* (aggiunto dall'art. 1, comma 17, lett. *d*), della legge 15 luglio 2009, n. 94).
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 27, terzo comma, e 97, primo comma.

Pag. 21



N. 7. Sentenza 16 dicembre 2010 - 5 gennaio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Appalti pubblici - Norme della Regione Liguria - Finanza di progetto - Concorso di capitali privati alla realizzazione di opere pubbliche di interesse regionale - Facoltà per l'amministrazione di individuare, mediante procedura di evidenza pubblica, i soggetti che intendano concorrere a ruolo di promotore, prima della valutazione di pubblica utilità dell'opera da effettuarsi in sede di programmazione triennale di cui all'art. 128 del codice dei contratti pubblici - Disciplina difforme da quella del codice dei contratti, espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Liguria 28 dicembre 2009, n. 63, art. 1, comma 6, che introduce l'art. 27-*bis* nella legge della Regione Liguria 11 marzo 2008, n. 5.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 153.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Rapporto di impiego privatizzato - Attribuzione di un compenso per l'esercizio di compiti che comportano specifiche responsabilità nell'ambito delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, previste dal contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Regioni-Enti Locali - Violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile e della cd. riserva di contrattazione collettiva - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Liguria 28 dicembre 2009, n. 63, art. 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, artt. 40 e seguenti.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Trasferta - Tempo occorrente per il viaggio - Computo ai fini del completamento dell'orario di lavoro e per il calcolo del lavoro straordinario - Violazione della riserva di contrattazione collettiva, con lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Liguria 28 dicembre 2009, n. 63, art. 7.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, titolo III.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Corresponsione di un'indennità di servizio per il personale dipendente dalla Giunta regionale con rapporto di lavoro subordinato in servizio presso la sede di Bruxelles - Violazione della riserva di contrattazione collettiva, con lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Liguria 28 dicembre 2009, n. 63, art. 8.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, titolo III.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Stabilizzazione del personale precario della Regione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili - Mancata indicazione di tale doglianza nella deliberazione del Consiglio dei ministri - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Liguria 28 dicembre 2009, n. 63, art. 5.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l) ed m).

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Stabilizzazione del personale precario della Regione - Copertura di posti vacanti nella dotazione in organico attraverso concorsi pubblici riservati per titoli ed esami per soggetti che siano in possesso di specifici requisiti, con deroga alla disciplina statale - Introduzione di disciplina difforme da quella statale - Violazione del principio dell'accesso agli uffici pubblici mediante pubblico concorso - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.

- Legge della Regione Liguria 28 dicembre 2009, n. 63, art. 5.
- Costituzione, artt. 51 e 97 e (artt. 3, 117, terzo comma).



Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Progressioni economiche e di carriera - Procedure selettive per la progressione verticale per i dipendenti regionali nel sistema di classificazione - Introduzione di disciplina difforme da quella statale - Contrasto con il principio di accesso ai pubblici uffici mediante concorso - Illegittimità costituzionale- Assorbimento delle ulteriori censure.

- Legge della Regione Liguria 28 dicembre 2009, n. 63, art. 6.
- Costituzione, art. 97 (artt. 3, e 117, commi primo, secondo, lett. *e*), *l*) ed *m*), e terzo; d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, art. 23).

Impiego pubblico - Amministrazione pubblica - Norme della Regione Liguria - Modifiche alla legge della Regione Liguria 19 dicembre 1990, n. 38 - Reclutamento del personale dei Gruppi consiliari - Possibilità di stipulare contratti a termine e rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, in contrasto con le disposizioni e i requisiti fissati dalla normativa statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, violazione dei principi sull'accesso ai pubblici uffici, di eguaglianza, di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione - Riconducibilità della disposizione denunciata alla competenza legislativa residuale delle Regioni dell'organizzazione degli uffici regionali, comunque nel rispetto dei criteri posti dalla legislazione statale - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Liguria 28 dicembre 2009, n. 63, art. 28, comma 10, che sostituisce l'art. 5-*bis* della legge della Regione Liguria 19 dicembre 1990, n. 38.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lett. *l*); d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, artt. 7 e 36.

Pag. 24

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 113. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 ottobre 2010 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Prezzi e tariffe - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Contributi sugli acquisti di carburante per autotrazione ai privati cittadini, sia persone fisiche che ONLUS, residenti nella Regione - Previsto rimborso di una parte del prezzo del carburante effettuato dalla Regione tramite la Camera di commercio ai gestori degli impianti, i quali erogano il carburante a prezzo ridotto ai residenti nella Regione - Lamentata indiretta riduzione dell'accisa gravante sui carburanti in contrasto con la normativa comunitaria che non consente una differenziazione a base regionale, nonché introduzione, con riguardo alle ONLUS, qualificabili come imprese, di aiuti di Stato non consentiti - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di norme comunitarie, violazione del vincolo dell'osservanza del diritto comunitario, violazione della competenza esclusiva statale in materia di rapporti tra lo Stato e l'Unione europea.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2010, n. 14, art. 3.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. *a*); direttiva 2003/967/CE (*recte*: 2003/96/CE) del 27 ottobre 2003; Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, artt. 107 e 108.

Pag. 35

- N. 114. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 ottobre 2010 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Commercio - Norme della Regione Abruzzo - Interpretazione autentica del comma 2, dell'art. 34 della legge regionale n. 17/2010, già censurato per illegittimità costituzionale - Chiusura domenicale - Previsione che per ogni giornata di deroga dall'obbligo di chiusura domenicale deve corrispondere la concertazione di una corrispondente giornata di chiusura infrasettimanale e che non è consentita la deroga alle chiusure



domenicali e festive in caso di mancato adempimento di questo obbligo - Lamentata imposizione di vincoli alla libera esplicazione dell'attività imprenditoriale con disparità di trattamento rispetto ad esercenti in altre zone del territorio nazionale, contrasto con la normativa statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38, art. 2, che dà l'interpretazione autentica del comma 2 dell'art. 34 della legge della Regione Abruzzo 12 maggio 2010, n. 17.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, art. 11.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Sostituzione del comma 1 dell'art. 5 della legge regionale n. 24/2010, già censurato per illegittimità costituzionale - Interventi a sostegno dell'aeroporto d'Abruzzo - Previsione che i dirigenti responsabili dei progetti in itinere possano prorogare, anche più volte, eventuali contratti di collaborazione - Lamentato contrasto con la normativa statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile e della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, lesione dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento.

- Legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38, art. 5, comma 4, che sostituisce il comma 1 dell'art. 5 della legge della Regione Abruzzo 14 luglio 2010, n. 24.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lett. l) e terzo; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 7, comma 6; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 28.....

Pag. 40

N. 115. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 ottobre 2010 (della Regione Puglia)

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 - Attribuzione a ciascun commissario straordinario, sentiti gli enti locali interessati, del potere di emanare gli atti e i provvedimenti, nonché di curare 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 - Lamentata carenza dei requisiti richiesti per la chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative presso organi dello Stato in materie di legislazione concorrente o, in subordine, previsione di un potere sostitutivo dello Stato nei confronti di Regioni ed enti locali non conforme a Costituzione, mancato coinvolgimento della Regione nell'esercizio del potere sostitutivo nei confronti degli enti locali, introduzione di una forma di delegificazione anomala con previsione di un potere regolamentare che esorbita dai limiti costituzionalmente consentiti, mancata previsione della necessità di intesa forte con la Regione - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, violazione dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e adeguatezza, esorbitanza dai limiti della potestà sostitutiva riconosciuta allo Stato, esorbitanza dai limiti imposti alla potestà regolamentare statale.

- Decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, convertito, con modificazioni, nella legge 13 agosto 2010, n. 129, art. 1, comma 1, nella parte in cui sostituisce il comma 2, ultimo periodo, dell'art. 4 del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e sesto, 118, commi primo e secondo, e 120, comma secondo.



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 - Nomina, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, di uno o più commissari straordinari del Governo, per la realizzazione dei predetti interventi - Determinazione, col medesimo atto di nomina, dei compiti del commissario straordinario nonché dei poteri ministeriali di controllo e di vigilanza - Lamentata mancata previsione di intesa forte con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni oppure con le Regioni direttamente interessate, introduzione di una forma di potere regolamentare anomala - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, violazione dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e adeguatezza, esorbitanza dai limiti imposti alla potestà regolamentare statale.

- Decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, convertito, con modificazioni, nella legge 13 agosto 2010, n. 129, art. 1, comma 1, nella parte in cui sostituisce il comma 3 dell'art. 4 del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e sesto, e 118.

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 interessate ma che in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, decorsi trenta giorni dalla convocazione del primo incontro tra il Governo e la Regione interessata, il Governo possa individuare gli interventi, dichiararne l'urgenza e l'indifferibilità, definire i criteri, anche a prescindere dall'intesa, con deliberazione motivata del Consiglio dei ministri cui sia stato invitato a partecipare il Presidente della Regione interessata - Lamentata avocazione allo Stato di competenze in materia concorrente in assenza dei requisiti e condizioni elaborati dalla giurisprudenza costituzionale per la chiamata in sussidiarietà - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, violazione dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e adeguatezza.

- Decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, convertito, con modificazioni, nella legge 13 agosto 2010, n. 129, art. 1, comma 1, nella parte in cui sostituisce il comma 4, primo periodo, dell'art. 4 del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118.

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 il Commissario del Governo possa avvalersi di poteri straordinari di sostituzione - Lamentata introduzione di un potere sostitutivo non rispondente ai parametri individuati dalla giurisprudenza costituzionale - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza dai limiti costituzionali al potere sostitutivo dello Stato.

- Decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, convertito, con modificazioni, nella legge 13 agosto 2010, n. 129, art. 1, comma 1, nella parte in cui sostituisce il comma 4, secondo periodo, dell'art. 4 del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102.
- Costituzione, artt. 118, primo comma, e 120, comma secondo.



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 il Commissario del Governo possa avvalersi del potere straordinario di adottare ordinanze contingibili e urgenti - Lamentata introduzione di un potere di deroga illimitato lesivo delle prerogative regionali e in assenza di forme collaborative - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza dai limiti costituzionali ai poteri di ordinanza contingibili e urgenti dello Stato, violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

- Decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, convertito, con modificazioni, nella legge 13 agosto 2010, n. 129, art. 1, comma 1, nella parte in cui sostituisce il comma 4, secondo periodo, dell'art. 4 del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102.
- Costituzione, artt. 70, 76, 77, 117 e 118. Pag. 44

N. 116. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 novembre 2010 (del Presidente del Consiglio dei Ministri)

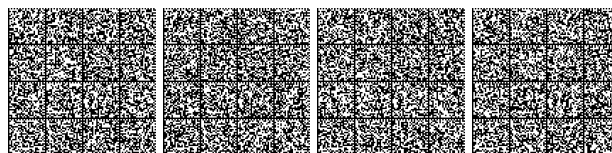
Ambiente - Caccia - Norme della Regione Lombardia - Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2010/2011 - Abbattimento o cattura di uccelli selvatici appartenenti alle specie protette - Lamentata assenza dei presupposti e delle condizioni poste dalla normativa comunitaria per l'autorizzazione in deroga alla cattura di determinate specie di uccelli, assenza del parere favorevole dell'ISPRA, contrasto con le norme statali costituenti standard minimi e uniformi di tutela della fauna - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di osservanza delle norme comunitarie, violazione della competenza esclusiva statale in materia di ambiente - Istanza di sospensione dell'esecuzione.

- Legge della Regione Lombardia 21 settembre 2010, n. 16, art. 1 e allegato A.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979, art. 9, riprodotto in direttiva 2009/147/CE del 30 settembre 2009, art. 9; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 4, comma terzo; legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2007, n. 3. Pag. 65

N. 117. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 novembre 2010 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Caccia - Norme della Regione Toscana - Disciplina per l'anno 2010 dell'attività di cattura di uccelli da richiamo appartenenti alle specie cacciabili - Abbattimento o cattura di uccelli selvatici appartenenti alle specie protette - Lamentata assenza dei presupposti e delle condizioni poste dalla normativa comunitaria per l'autorizzazione in deroga alla cattura di determinate specie di uccelli, assenza del parere favorevole dell'ISPRA, contrasto con le norme statali costituenti standard minimi e uniformi di tutela della fauna - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di osservanza delle norme comunitarie, violazione della competenza esclusiva statale in materia di ambiente - Istanza di sospensione dell'esecuzione.

- Legge della Regione Toscana 6 ottobre 2010, n. 50, art. 2 e allegato A.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979, art. 9, riprodotto in direttiva 2009/147/CE del 30 settembre 2009, art. 9; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 4, comma 3; legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3, art. 34. Pag. 68



N. 402. Ordinanza della Commissione provinciale di Treviso del 28 aprile 2010.

Imposta comunale sugli immobili (ICI) - Determinazione delle aliquote e dell'imposta - Facoltà dei Comuni di deliberare una aliquota ridotta (non inferiore al 4 per mille) per le unità immobiliari direttamente adibite ad abitazione principale - Mancata previsione dell'obbligo di riservare il medesimo trattamento fiscale alle unità immobiliari di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari destinate ad abitazione principale dagli assegnatari - Conseguente possibilità che tali unità immobiliari beneficino solo della detrazione stabilita per l'abitazione principale, e non anche dell'aliquota ridotta - Disparità di trattamento tra assegnatari di alloggi ed altri cittadini che utilizzano l'unità immobiliare come abitazione principale - Violazione dei principi di ragionevolezza, razionalità e non contraddizione.

– Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, art. 6.

– Costituzione, artt. 3 e 53. Pag. 71

N. 403. Ordinanza della Corte dei conti del 19 aprile 2010.

Responsabilità amministrativa e contabile - Esercizio dell'azione per danno all'immagine da parte della Procura della Corte dei conti limitato ai casi e modi previsti dall'art. 7 della legge n. 97/2001 (rilevanza penale dell'illecito amministrativo) - Prevista sospensione del termine di prescrizione fino alla conclusione del procedimento penale - Prevista nullità di qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere, in violazione delle predette disposizioni, subordinata all'azione di chiunque vi abbia interesse - Violazione di diritto fondamentale della persona - Lesione del principio di uguaglianza.

– Decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter, inserito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 e modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.

– Costituzione, artt. 2 e 3. Pag. 74

N. 404. Ordinanza della Corte d'appello di Torino del 5 ottobre 2010.

Borsa - Intermediazione finanziaria - Abuso di informazioni privilegiate - Sanzioni amministrative pecuniarie comminate dalla CONSOB - Previsione che l'applicazione di esse importa sempre la confisca del prodotto, del profitto e dei beni utilizzati per commettere l'illecito, e che la confisca, ove non possa essere eseguita direttamente, ha luogo obbligatoriamente su "denaro, beni o altre utilità di valore equivalente" - Irragionevolezza della sanzione in tal modo comminata - Violazione del principio di proporzionalità della risposta sanzionatoria ordinamentale.

– Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, art. 187-sexies, commi 1 e 2.

– Costituzione, artt. 3 e 27. Pag. 80

N. 405. Ordinanza del Tribunale di Agrigento del 5 novembre 2010.

Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza di reato - Violazione del principio di ragionevolezza - Denunciata mancanza del presupposto della necessità dell'intervento dell'autorità di pubblica sicurezza.

– Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-quinquies.

– Costituzione, artt. 3 e 13. Pag. 82



N. 406. Ordinanza della Corte d'appello di Trento del 20 ottobre 2010.

Processo penale - Giudizio di revisione - Notificazione del decreto di citazione alla persona offesa dal reato - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza e del principio del contraddittorio.

– Codice di procedura penale, artt. 601 e 636.

– Costituzione, artt. 3 e 111. Pag. 85

N. 407. Ordinanza della Corte d'appello di Brescia del 20 agosto 2010.

Filiazione naturale - Riconoscimento del figlio naturale minore di sedici anni già riconosciuto da un genitore - Rifiuto di consenso opposto da quest'ultimo - Procedimento diretto ad ottenere sentenza che tenga luogo del consenso mancante - Nomina di un curatore speciale al minore, affinché sia "autonomamente rappresentato e difeso in giudizio" - Esclusione in base alla giurisprudenza di legittimità (secondo cui il minore infrasedicenne non assume qualità di parte) - Denunciata lesione del diritto fondamentale all'identità sociale - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto al minore ultrasedicenne (che può negare il proprio assenso al secondo riconoscimento) - Violazione del diritto di difesa, della tutela giuridica dei figli nati fuori dal matrimonio, della tutela dell'infanzia e della gioventù, nonché del diritto al giusto processo nel pieno e paritario contraddittorio delle parti.

– Codice civile, art. 250.

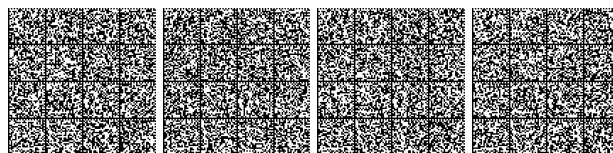
– Costituzione, artt. 2, 3, 24, 30, 31 e 111. Pag. 86

N. 408. Ordinanza del Tribunale di Catanzaro del 14 maggio 2010.

Lavoro e occupazione - Norme della regione Calabria - Dipendenti titolari di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato - Risoluzione consensuale del rapporto di lavoro - Indennità supplementare pari a otto mensilità della retribuzione - Previsione con norma qualificata di interpretazione autentica dell'esclusione, nella determinazione dalla predetta indennità, del rateo di tredicesima mensilità - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza e del contrasto con i principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento.

– Legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15, art. 44, comma 2.

– Costituzione, art. 3. Pag. 90





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 1

Sentenza 16 dicembre 2010 - 5 gennaio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Pensioni di reversibilità, sorte a decorrere dall'entrata in vigore della legge n. 335 del 1995, corrisposte dall'INPDAP a favore di coniuge superstite di titolare di pensione diretta - Misura dell'indennità integrativa speciale mensile - Eccepita inammissibilità della questione per asserita contraddittorietà della motivazione - Reiezione.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 774, 775 e 776.
- Costituzione, artt. 111 e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), art. 6.

Previdenza - Pensioni di reversibilità, sorte a decorrere dall'entrata in vigore della legge n. 335 del 1995, corrisposte dall'INPDAP a favore di coniuge superstite di titolare di pensione diretta - Indennità integrativa speciale mensile - Previsione dell'attribuzione nella stessa misura stabilita per il trattamento di reversibilità, anziché in misura piena, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta. Salvezza, con riassorbimento sui futuri miglioramenti, dei soli trattamenti più favorevoli già definiti in sede contenziosa e non anche quelli in corso di definizione - Asserita violazione dei principi del giusto processo e dei vincoli derivanti dalla CEDU - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 774, 775 e 776.
- Costituzione, artt. 111 e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), art. 6.

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

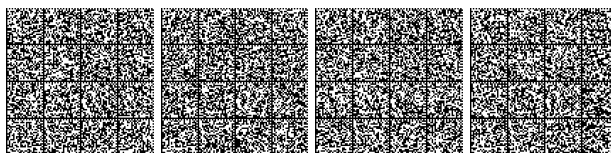
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 774, 775 e 776 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), promosso dalla Corte dei conti - Sezione giurisdizionale centrale d'appello nel procedimento vertente tra Lascala Renata e l'I.N.P.D.A.P. con ordinanza del 16 novembre 2009 iscritta al n. 72 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, 1^a serie speciale, dell'anno 2010.

Visto l'atto di costituzione dell'I.N.P.D.A.P.;

Udito nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2010 il giudice relatore Paolo Maddalena;

Udito l'avvocato Filippo Mangiapane per l'I.N.P.D.A.P.

— 1 —



Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza del 16 novembre 2009, la Corte dei conti – Sezione giurisdizionale centrale d'appello, ha sollevato, in riferimento agli articoli 111 e 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 774, 775 e 776, della legge 29 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), «nella parte in cui – interpretando l'art. 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335, nel senso che per le pensioni di reversibilità sorte a decorrere dall'entrata in vigore della legge 8 agosto 1995, n. 335, l'indennità integrativa speciale già in godimento da parte del dante causa è attribuita nella misura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta, e abrogando il comma 5 dell'art. 15 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 – fanno salvi, con riassorbimento sui futuri miglioramenti, soltanto i trattamenti pensionistici più favorevoli già definiti, e non anche quelli in corso di definizione, in sede di contenzioso».

1.1. — Secondo quanto evidenziato dal rimettente, Lascala Renata, ricorrente nel giudizio *a quo*, è titolare di pensione di reversibilità a decorrere dal 1° febbraio 2003, quale coniuge superstite di Caruso Ugo, pensionato pubblico dal 1° dicembre 1991, ed alla medesima è stata liquidata la pensione di reversibilità nella misura del sessanta per cento unitamente all'indennità integrativa speciale (I.I.S.) nella stessa misura.

La pensionata ha, quindi, proposto ricorso dinanzi alla Corte dei conti – Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria al fine di ottenere il riconoscimento del diritto alla liquidazione dell'indennità integrativa speciale (I.I.S.) in misura intera, «come assegno accessorio da corrispondersi separatamente dalla pensione base», secondo l'interpretazione dell'art. 15, comma 5, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), data dalle Sezioni riunite della Corte dei conti con la pronuncia di massima n. 8/QM del 17 aprile 2002. Il giudice di primo grado ha, invece, respinto il ricorso, applicando l'art. 1, comma 774, della legge n. 296 del 2006, «che ha fornito una interpretazione autentica della normativa opposta a quella delle Sezioni riunite».

Il giudice *a quo* è, dunque, chiamato a decidere sull'appello proposto dalla pensionata avverso la anzidetta negativa decisione; appello con il quale è stata eccepita l'incostituzionalità dei commi 774, 775 e 776 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006.

1.2. — Ciò evidenziato, il rimettente rammenta quale sia il quadro normativo e giurisprudenziale in cui viene ad iscriversi la disciplina oggetto del dubbio di costituzionalità, rilevando che l'art. 15 della legge n. 724 del 1994, al comma 3, ha stabilito, dal 1° gennaio 1995 ed in attesa «dell'armonizzazione delle basi contributive e pensionabili previste dalle diverse gestioni obbligatorie dei settori pubblico e privato», che le pensioni delle forme esclusive dell'assicurazione generale obbligatoria vengono determinate «sulla base degli elementi retributivi assoggettati a contribuzione, ivi compresa l'indennità integrativa speciale, ovvero l'indennità di contingenza, ovvero l'assegno per il costo della vita spettante»; aggiungendo, al comma 4, che la pensione così determinata è «reversibile, con riferimento alle categorie di superstiti aventi diritto, in base all'aliquota in vigore nel regime dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti». Precisa, però, il rimettente che il comma 5 dello stesso art. 15 ha previsto che «le disposizioni relative alla corresponsione della indennità integrativa speciale sui trattamenti di pensione previste dall'art. 2 della legge 27 maggio 1959, n. 324, e successive modificazioni ed integrazioni, sono applicabili limitatamente alle pensioni dirette liquidate fino al 31 dicembre 1994 e alle pensioni di reversibilità ad esse riferite».

A sua volta – argomenta ancora il giudice *a quo* – la legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), al comma 41 dell'art. 1, ha disposto l'estensione a tutte le forme esclusive o sostitutive dell'assicurazione generale obbligatoria (A.G.O.) della disciplina del trattamento pensionistico prevista, per l'appunto, nel regime di A.G.O., facendo salvi i trattamenti previdenziali più favorevoli in godimento alla data di entrata in vigore della stessa legge n. 335, «con riassorbimento sui futuri miglioramenti».

Il rimettente ricorda che una «giurisprudenza minoritaria ha interpretato questa disposizione, in quanto contenuta in una legge di riforma organica del sistema pensionistico come abrogativa dell'art. 15, comma 5, della legge n. 724 del 1994, che la giurisprudenza prevalente, al contrario, ha ritenuto ancora vigente, dato il suo carattere di norma transitoria e, come tale, non confliggente con la disciplina generale». La medesima prevalente giurisprudenza ha, peraltro, affermato che l'indennità integrativa speciale in misura intera (secondo la legge 27 maggio 1959, n. 324, recante «Miglioramenti economici al personale statale in attività ed in quiescenza») trovava applicazione alle pensioni dirette liquidate entro il 31 dicembre 1994, «pur se le corrispondenti pensioni di reversibilità siano liquidate dopo tale data».

In tale quadro, precisa il giudice *a quo*, le Sezioni riunite della Corte dei conti, alle quali era stata devoluta questione di massima, «con sentenza n. 8/QM del 17 aprile 2002, hanno abbracciato la tesi maggioritaria, dichiarando che “in ipotesi di decessi di pensionato, titolare di trattamento di riposo, liquidato prima del 31 dicembre 1994, il conseguenziale trattamento di reversibilità deve essere in ogni caso liquidato secondo le norme di cui all'art. 15, comma 5,



della legge 23 dicembre 1994, n. 724, indipendentemente dalla data della morte del dante causa. L'art. 1 comma 41 della legge 8 agosto 1995, n. 335 non ha effetto abrogativo dell'art. 15, comma 5 della legge 23 novembre 1994, n. 724».

Nel delineato contesto, prosegue il rimettente, è intervenuto il legislatore con la disciplina denunciata, prevedendo, al comma 774, che l'estensione di disciplina operata a suo tempo dall'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995, «si interpreta nel senso che per le pensioni di reversibilità sorte a decorrere dall'entrata in vigore della legge 8 agosto 1995, n. 335, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta, l'indennità integrativa speciale già in godimento da parte del dante causa, parte integrante del complessivo trattamento pensionistico percepito, è attribuita nella misura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità». Si è, poi, stabilito, al comma 775, la salvezza dei trattamenti più favorevoli «in godimento alla data di entrata in vigore della presente legge, già definiti in sede di contenzioso, con riassorbimento sui futuri miglioramenti pensionistici». Si è, infine, provveduto, al comma 776, all'abrogazione dell'art. 15, comma 5, della legge 23 dicembre 1994, n. 724.

Ad avviso del rimettente, la normativa del 2006, «presentandosi espressamente come interpretazione autentica, e quindi con efficacia retroattiva, dell'art. 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335», avrebbe impedito al giudice delle pensioni di seguire l'interpretazione fornita dalle Sezioni riunite del 2002; peraltro, la Corte costituzionale, con sentenza n. 74 del 2008, ha dichiarato non fondati i dubbi di costituzionalità prospettati sui citati commi 774-776, «ritenendo la ragionevolezza delle norme in questione, che non potevano non tener conto “anche delle esigenze di bilancio”».

Con ciò, prosegue ancora il giudice *a quo*, la «giurisprudenza prevalente della Corte dei conti ha di conseguenza ritenuto superata e perciò ha disatteso la pronuncia di massima delle Sezioni riunite, proprio in applicazione all'art. 1, commi 774-776, della legge n. 296 del 2006». Tuttavia, a seguito dell'articolo 42 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), integrativo dell'articolo 1, comma 7, del d.l. 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), la sezione giurisdizionale, centrale o regionale, che ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle Sezioni riunite, deve rimettere «a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del giudizio».

Secondo il rimettente, detta disposizione imporrebbe «una maggiore cautela» nel considerare la sentenza delle Sezioni riunite n. 8/QM/2002 «effettivamente travolta» dalla disciplina interpretativa denunciata, così da suggerire «di accertare con maggior rigore se detta normativa resista alle censure di illegittimità costituzionale rivolte dall'appellante». Difatti, ove la Corte costituzionale dovesse dichiarare l'incostituzionalità delle norme censurate, la predetta sentenza delle Sezioni riunite «riviverebbe, dotata della novella efficacia attribuitale dall'art. 42 della legge n. 69 del 2009, e questo giudice non potrebbe che conformarsi ad essa o rimettere la decisione alle stesse Sezioni riunite»; di qui, «la sicura rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale».

1.3. — Ciò premesso, il giudice *a quo* sostiene che i profili di incostituzionalità della disciplina recata dai commi 774-776 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, prospettati dalla parte appellante in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 36 e 28 Cost., sarebbero privi di consistenza e, comunque, in parte già scrutinati nel senso della non fondatezza dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 74 del 2008.

Diversamente dovrebbe, invece, opinarsi, ad avviso del rimettente, in relazione all'eccezione di legittimità costituzionale che la stessa appellante, richiamando anche la sentenza della Corte EDU 14 febbraio 2006 (Lecarpentier v. Francia), ha prospettato con riferimento agli artt. 117 e 111 Cost., giacché le norme denunciate non rispetterebbero, nel primo caso, «i vincoli internazionali gravanti sullo Stato in forza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), e più specificamente il principio di preminenza del diritto evincibile dal Preambolo CEDU e l'art. 1 del Protocollo n. 1 della CEDU in tema di diritto di proprietà»; mentre, nel secondo caso, contrasterebbero con il principio di «equo processo», posto che la relativa disciplina opererebbe «una palese ingerenza del potere legislativo sul funzionamento del potere giudiziario, vietato dalla CEDU».

Il rimettente reputa non manifestamente infondati i dubbi di costituzionalità prospettati dalla parte appellante osservando che il legislatore, con i denunciati commi 774-776, è intervenuto sul «diritto vivente» costituito dalla pronuncia delle Sezioni riunite n. 8/QM/2002, introducendo «una normativa diversa ed opposta», alla quale ha espressamente attribuito efficacia retroattiva, qualificandola come di interpretazione autentica. La retroattività della disciplina — argomenta il giudice *a quo* — «di per sé non sarebbe anticostituzionale», ma potrebbe «diventarlo indirettamente, per via del contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost.», andando così a confliggere con l'art. 6, par. 1, della CEDU, sottoscritta dall'Italia il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della



Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952).

1.3.1. — A tal riguardo, il rimettente sostiene che, in base all'interpretazione della Corte di Strasburgo, nel contenuto dell'art. 6 citato «rientra il divieto per lo Stato contraente, che sia parte in un giudizio, di legiferare nella materia oggetto di giudizio in corso ingerendosi così nell'amministrazione della giustizia». E, secondo quanto precisato dalla Corte di cassazione, Sezione lavoro, con l'ordinanza n. 22260 del 4 settembre 2008 (richiamando la sentenza della Corte di Strasburgo del 21 giugno 2007, in causa n. 12106/03 fra Scanner de l'Ouest e altri contro Stato francese), per configurare detta ingerenza è sufficiente che lo Stato, parte del giudizio, «possa conseguire, dall'applicazione della nuova normativa, la positiva definizione della controversia in suo favore», come, del resto, verrebbe ad accadere nel giudizio principale per effetto delle norme denunciate.

Inoltre, il giudice *a quo* esclude che nel procedimento nel quale è chiamato a decidere, avente ad oggetto materia pensionistica, «parte in giudizio sia l'ente previdenziale e non lo Stato legislatore», giacché in tal modo si vanificherebbe l'interpretazione fornita dalla Corte EDU non potendo quasi mai ravvisarsi la fattispecie da essa «stigmatizzata». Sarebbe, invece, «conforme a ragionevolezza» reputare – prosegue il rimettente – che la fattispecie anzidetta «si verifichi ogni volta che vengano in questione pubbliche risorse, e la nuova normativa abbia l'effetto di salvaguardare tali risorse in danno della privata controparte».

1.3.2. — Il rimettente ritiene, altresì, di sollevare la questione di costituzionalità anche in riferimento all'art. 111 Cost., sostanzialmente corrispondendo al «giusto processo», di cui a tale norma, l'«equo processo» di cui all'art. 6 della CEDU.

Non potrebbe, infatti, considerarsi «giusto» «un processo nel corso del quale una delle parti è arbitra di “cambiare le carte in tavola” e i parametri normativi del giudizio, travolgendo le aspettative della controparte, che tale giudizio ha promosso sulla base di norme e di orientamenti giurisprudenziali diversi». Così operando, «lo Stato – considerato unitamente nei suoi Poteri – cessa di essere giudice terzo e imparziale».

In definitiva, secondo la Corte dei conti rimettente, non sarebbe manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 774-776 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007, «i quali, nell'imporre una interpretazione del sistema che non può che portare a una decisione di siffatte vertenze favorevole all'erario pubblico e sfavorevole al pensionato pretendendo che tale interpretazione abbia efficacia nei procedimenti giudiziari in corso, sembrano violare l'art. 111 Cost., che postula il giusto processo, nonché l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e di converso l'art. 117 Cost., a norma del quale l'attività legislativa trova un limite nella necessità del rispetto degli obblighi internazionali».

Il giudice *a quo* esclude che possa addivenirsi ad una lettura costituzionalmente orientata della disciplina denunciata, «resa impossibile dal chiaro e inequivoco dettato del comma 775»; esclude, infine, che la medesima disciplina possa essere “disapplicata”, non essendo le norme della CEDU «ancora “comunitarizzate”» e rimanendo «pertanto mere norme internazionali, prive di efficacia diretta nell'ordinamento italiano».

2. — Si è costituito l'INPDAP, parte appellata nel giudizio principale, concludendo per l'inammissibilità della questione o, in subordine, per una declaratoria di non fondatezza.

2.1. — L'Istituto, nel delineare l'evoluzione normativa e giurisprudenziale interessante lo specifico settore, rammenta, in primo luogo, che in ordine alla portata ed agli effetti dell'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995 sulla previgente disciplina recata dall'art. 15 della legge n. 724 del 1994 e, segnatamente, dal relativo comma 5, si contrapponevano due interpretazioni, avendo poi le Sezioni riunite della Corte dei conti, con la sentenza n. 8/QM/02, seguito l'indirizzo maggioritario, così da negare l'abrogazione implicita del detto comma dell'art. 15 della legge n. 724 del 1994 da parte del comma 41 dell'art. 1 della legge n. 335 del 1995. La parte costituita sostiene, tuttavia, che un tale arresto giurisprudenziale non si presentava consonante con gli orientamenti di massima della giurisprudenza costituzionale e di quella ordinaria in tema di affidamento nella certezza giuridica e sulla natura della pensione di reversibilità, con la conseguenza che «l'interpretazione delle Sezioni Riunite del Giudice contabile non poteva considerarsi risolutiva». Di qui, per l'appunto, l'intervento legislativo del 2006, di chiarificazione e sistemazione organica della materia, dovendo pertanto ascriversi alle norme denunciate natura effettivamente interpretativa; norme che, del resto, hanno superato il vaglio di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3 e 38 Cost., a seguito della sentenza n. 74 del 2008, di non fondatezza.

2.2. — Ciò premesso, l'INPDAP argomenta, quindi, sull'inammissibilità della questione per contraddittorietà della motivazione in ordine alla rilevanza, avendo il rimettente fatto riferimento alla necessità, derivante dall'art. 42 della legge n. 69 del 2009, di «conformarsi al *dictum* dell'organo nomofilattico del Giudice delle pensioni», rappresentato dalla sentenza delle Sezioni riunite n. 8/QM/2002, pur riconoscendo che le norme denunciate, emanate nel 2006, hanno già superato il vaglio di costituzionalità.



Semmai, soggiunge l'Istituto, il giudice *a quo* avrebbe dovuto rimettere nuovamente la decisione sulla questione di massima alle Sezioni riunite e non già sollevare la questione per ottenere l'avallo di una determinata interpretazione della disciplina censurata.

2.3. — Inoltre, ad avviso della parte costituita, la questione sarebbe inammissibile, o comunque infondata, riproponendo, sostanzialmente, profili su cui la Corte costituzionale si è già pronunciata con la citata sentenza n. 74 del 2008 e, sebbene avuto riguardo ad altra normativa di interpretazione autentica, con la sentenza n. 311 del 2009, in riferimento agli artt. 111 e 117 Cost. ed alla CEDU.

Proprio con quest'ultima pronuncia, avente ad oggetto l'art. 1, comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006) – nella specie, concernente la regolamentazione del personale A.T.A. – si è riconosciuto, ad avviso dell'INPDAP, che l'emanazione di norme interpretative, anche in corso di giudizio, non si pone necessariamente in contrasto con la normativa della CEDU, avendo la stessa Corte di Strasburgo escluso la violazione dell'art. 6, «qualora, oltre a motivi cogenti di interesse generale, il Legislatore debba ristabilire l'originario intento della norma interpretata, nonché correggere un'imperfezione tecnica della legge interpretata».

Di qui, si argomenta diffusamente nella memoria, la non fondatezza, anche manifesta, della questione prospettata dal rimettente, posto che il legislatore del 2006, attenendosi ad «imperiosi motivi di interesse generale»: a) «si è proposto di definire ed armonizzare il complesso quadro normativo in tema di trattamento di quiescenza spettante ai superstiti, eliminando le precedenti differenze esistenti tra il comparto pubblico e quello privato»; b) «ha inteso garantire una generale perequazione dell'importo spettante a titolo di indennità integrativa speciale, ricomprendendola all'interno del complessivo trattamento di quiescenza»; c) «non ha pregiudicato i diritti acquisiti in modo definitivo, proprio perché ha inciso, con la norma interpretativa, solamente sulle questioni ancora pendenti ed accogliendo un indirizzo giurisprudenziale in precedenza elaborato»; d) «ha risolto una imperfezione tecnica, raccordando la normativa transitoria, recata dall'art. 15, comma 5, della legge n. 724 del 1994, con la sopravvenuta disciplina di ampia riforma pensionistica, e segnatamente con quanto da essa disposto all'art. 1, comma 41»; e) «non ha pregiudicato lo svolgimento di un processo equo così come può evincersi dalla circostanza che in detta materia la questione è stata devoluta alla stessa Corte costituzionale».

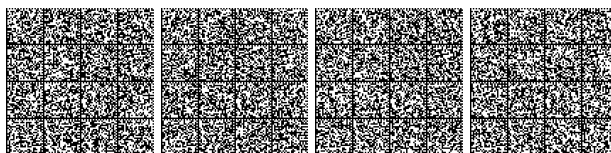
2.3.1. — L'INPDAP evidenzia altresì che la disciplina denunciata, riguardante una materia, come quella previdenziale, incidente in modo particolare sugli equilibri di bilancio, avrebbe assunto una funzione perequativa e «non necessariamente peggiorativa» del trattamento pensionistico degli interessati, posto che l'adesione al *dictum* recato dalla sentenza delle Sezioni riunite del 2002 aveva determinato, in un consistente filone giurisprudenziale, il riconoscimento dell'I.I.S. in forma separata ed in misura intera, unitamente però alla liquidazione della pensione di reversibilità nella percentuale del 50% (spettante ai pensionati del settore pubblico) e non già del 60% prevista per il settore privato, così da rendersi, in talune ipotesi (quelle in cui l'importo della sola voce pensione risultava superiore all'importo dell'indennità integrativa speciale), pregiudizievole per il pensionato.

Pertanto, soggiunge l'Istituto, si erano formate anche prassi giurisprudenziali, non collimanti con il sistema normativo, per cui l'indennità integrativa speciale veniva liquidata per intero e la pensione di reversibilità nella misura del 60%, ovvero la stessa indennità veniva conglobata per intero nella pensione di reversibilità.

In tale contesto, sostiene la parte costituita, l'intervento legislativo censurato «è stato, dunque, non solo opportuno ma anche necessario, sia per consentire la compiuta applicazione dei principi di riforma economico-sociale dettati già nel 1995, sia per ristabilire certezza del diritto».

Considerato in diritto

1. — La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale centrale d'appello, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dei commi 774, 775 e 776 dell'articolo 1 della legge 29 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) «nella parte in cui – interpretando l'art. 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335, nel senso che per le pensioni di reversibilità sorte decorrere dall'entrata in vigore della legge 8 agosto 1995, n. 335, l'indennità integrativa speciale già in godimento da parte del dante causa è attribuita nella misura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta, e abrogando il comma 5 dell'art. 15 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 – fanno salvi, con riassorbimento sui futuri miglioramenti, soltanto i trattamenti pensionistici più favorevoli già definiti, e non anche quelli in corso di definizione, in sede di contenzioso».



Ad avviso del giudice rimettente, le norme censurate violerebbero gli articoli 111 e 117 della Costituzione, giacché, «nell'imporre una interpretazione del sistema che non può che portare a una decisione di siffatte vertenze favorevole all'erario pubblico e sfavorevole al pensionato pretendendo che tale interpretazione abbia efficacia nei procedimenti giudiziari in corso», verrebbero a porsi in contrasto con il principio del "giusto processo", nonché «con l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e di converso (con) l'art. 117 Cost., a norma del quale l'attività legislativa trova un limite nella necessità del rispetto degli obblighi internazionali».

2. — In via preliminare, è da respingere l'eccezione di inammissibilità avanzata dell'INPDAP in ragione della asserita contraddittorietà della motivazione dell'ordinanza di rimessione quanto alla rilevanza della questione, avendo il giudice *a quo* fatto riferimento alla necessità, derivante dall'art. 42 della legge n. 69 del 2009, di «conformarsi al dictum dell'organo nomofilattico del Giudice delle pensioni», rappresentato dalla sentenza delle Sezioni riunite n. 8/QM/2002, pur riconoscendo che le norme denunciate, emanate nel 2006, hanno già superato il vaglio di costituzionalità.

L'accesso alla delibazione di merito dell'incidente di costituzionalità è, infatti, consentito in ragione della chiara affermazione da parte dello stesso rimettente circa l'applicabilità della disciplina censurata alla fattispecie oggetto di cognizione, tale che, proprio in base ad essa, l'appello della pensionata dovrebbe essere respinto.

3. — Nel merito, le questioni non sono fondate.

4. — La prospettazione del giudice *a quo*, che si incentra sull'asserito contrasto delle disposizioni denunciate con il principio del giusto processo quale desumibile anche dall'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), sottoscritta dall'Italia il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), impone, in primo luogo, di verificare, alla luce della giurisprudenza di questa Corte, se sussistano le condizioni che consentano un siffatto scrutinio.

A tal riguardo, in più di un'occasione questa Corte ha affermato che le norme della CEDU, nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione), integrano, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone il rispetto dei vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali» (sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, n. 311 e n. 317 del 2009, n. 93 del 2010). Pertanto, ove emerga un eventuale contrasto tra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice nazionale comune deve preventivamente verificare la possibilità di una interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica (sentenze n. 239 del 2009 e n. 93 del 2010), e, in caso negativo, deve investire la Corte costituzionale del dubbio di legittimità in riferimento al citato art. 117 (sentenze n. 239 del 2009 e n. 196 del 2010).

In siffatta evenienza, questa Corte è tenuta a verificare che il contrasto sussista e «che sia effettivamente insanabile attraverso una interpretazione plausibile, anche sistematica, della norma interna rispetto alla norma convenzionale, nella lettura datane dalla Corte di Strasburgo» (sentenza n. 311 del 2009). Sicché, nel caso in cui sia riscontrato detto contrasto (e non si ponga problema di conflitto della norma CEDU con altre norme della Costituzione), la norma interna dovrà essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla invocata norma della CEDU.

5. — Alla luce di quanto premesso, è necessario, quindi, soffermarsi sulla portata della disciplina denunciata, che è stata già oggetto di esame da parte di questa Corte, la quale, con le sentenze n. 74 del 2008 e n. 228 del 2010, ha dichiarato la non fondatezza delle questioni allora sollevate in riferimento a parametri differenti da quello di cui all'art. 117, primo comma, Cost.

5.1. — In particolare, occorre rammentare che le questioni decise dalla sentenza n. 74 del 2008 investivano il comma 774 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, censurato sulla premessa dell'esistenza di un diritto vivente alla pensione di reversibilità nel caso di decesso di titolare di pensione diretta liquidata entro il 31 dicembre 1994, da liquidarsi in base alle norme di cui all'art. 15, comma 5, della legge n. 724 del 1994, indipendentemente dalla data della morte del dante causa, non avendo l'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995 abrogato il comma 5 dell'art. 15 appena citato.

La norma denunciata, nello smentire un siffatto diritto vivente, era stata, quindi, ritenuta in contrasto — dai giudici *a quibus* — con l'art. 3 della Costituzione, non potendo l'intervento legislativo essere qualificato come norma di interpretazione autentica e ledendo, comunque, il principio dell'affidamento nella sicurezza giuridica.

La Corte, nel ricostruire il quadro normativo di riferimento, pose allora in luce come nel settore privato operasse, «da epoca risalente, il principio di onnicomprensività della retribuzione pensionabile, essendo essa individuata in base



ad un coacervo di elementi che, salvo specifiche eccezioni, entrano, tutti, a comporla, secondo le disposizioni che recano la disciplina di riferimento». Diversamente nel settore pubblico, in base al sistema originariamente delineato dal decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), si prevedeva che la pensione del pubblico dipendente fosse calcolata su una determinata base pensionabile «e, una volta determinata la prestazione, a questa si aggiungeva l'indennità integrativa speciale, la quale – come reso palese dall'art. 2 della legge n. 324 del 1959 e poi dall'art. 99 del t.u. del 1973 – era elemento accessorio del trattamento pensionistico». Di qui, la diversità di detti sistemi, che si ripercuoteva, pertanto, sul calcolo della pensione di reversibilità, spettante al superstite in misura percentuale rispetto alla pensione diretta del dante causa: nel «settore privato il 60 per cento in favore del coniuge (aliquota fissata dall'art. 13 del r.d.l. 14 aprile 1939, n. 636, modificato anche dall'art. 22 della legge 21 luglio 1965, n. 903) era calcolato sulla pensione del dante causa determinata in base al principio di onnicomprensività (includente quindi tutti gli elementi retributivi sui quali operava l'aliquota del 60 per cento); nel settore pubblico, una volta determinata la pensione diretta e calcolata su questa la misura spettante al pensionato di reversibilità (al coniuge, in forza dell'art. 88 del t.u., il 50 per cento, di regola, della pensione del dante causa), si aggiungeva, in misura piena, l'indennità integrativa speciale».

Su un tale assetto era, dunque, intervenuto l'art. 15 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, stabilendo «che la corresponsione dell'indennità integrativa speciale nella misura piena si sarebbe dovuta fermare (per dar luogo, poi, al suo conglobamento nel trattamento pensionistico, con liquidazione complessiva di esso nella misura percentuale del 60 per cento secondo quanto previsto dall'assicurazione speciale obbligatoria), per quanto riguarda le pensioni dirette, al 31 dicembre 1994, ed avrebbe potuto continuare ad essere corrisposta alle pensioni di reversibilità, purché “riferite” alle pensioni dirette liquidate entro detta data».

Con il successivo art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995 si stabilì «che la disciplina del trattamento di reversibilità in essere nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria fosse esteso anche al settore pubblico – determinando così la liquidazione della pensione con il conglobamento della indennità integrativa speciale – dalla data di entrata in vigore della legge stessa (e cioè dal 17 agosto 1995)». Tuttavia, il problema della implicita abrogazione, per effetto della successione delle leggi nel tempo, del comma 5 della legge n. 724 del 1994, venne risolto in termini negativi dalla giurisprudenza maggioritaria della Corte dei conti.

5.2. — In tale quadro, la sentenza n. 74 del 2008, nello scrutinare le questioni allora prospettate, affermò, anzitutto, che l'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995 «pone in rilievo due dati essenziali: a) l'indipendenza del trattamento pensionistico di reversibilità rispetto alla data di liquidazione della pensione diretta del dante causa; b) la decorrenza della estensione della disciplina della pensione di reversibilità prevista dall'assicurazione generale obbligatoria a tutte le forme esclusive o sostitutive di detto regime dalla data di entrata in vigore della legge n. 335 del 1995». Sicché, in riferimento alla decorrenza della estensione della disciplina a regime della assicurazione generale obbligatoria, la norma censurata risultava effettivamente interpretativa dell'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995, giacché l'intervento del legislatore era stato dettato dall'«atteggiamento della giurisprudenza contabile, sicuramente maggioritaria, ma non univoca, essendo presenti anche orientamenti diversi», così da scegliere, «in definitiva, uno dei possibili significati della norma interpretata».

La Corte precisò, anche, che l'abrogazione – ad opera del comma 776 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 – del comma 5 dell'art. 15 della legge n. 724 del 1994, non poteva reputarsi irragionevole per contraddittorietà, «giacché essa risulta rispondente ad una esigenza di ordine sistematico imposta proprio dalle vicende che hanno segnato la sua applicazione».

Inoltre, potendo il legislatore, in sede di interpretazione autentica, «modificare in modo sfavorevole, in vista del raggiungimento di finalità perequative, la disciplina di determinati trattamenti economici con esiti privilegiati senza per questo violare l'affidamento nella sicurezza giuridica (sent. n. 6 del 1994 e sent. n. 282 del 2005), là dove, ovviamente, l'intervento possa dirsi non irragionevole», nella specie era da escludersi una siffatta irragionevolezza anche perché «l'assetto recato dalla norma denunciata riguarda anche il complessivo riequilibrio delle risorse e non può, pertanto, non essere attenta alle esigenze di bilancio».

Infine, ulteriore elemento a supporto della non irragionevolezza dell'intervento legislativo si è radicato nel fatto che «il legislatore, con il comma 775 dell'art. 1 della stessa legge n. 296 del 2006, ha salvaguardato i trattamenti di miglior favore già definiti in sede di contenzioso, con ciò garantendo non solo la sfera del giudicato, ma anche il legittimo affidamento che su tali trattamenti soltanto poteva dirsi ingenerato».

5.3. — Con la successiva sentenza n. 228 del 2010, questa Corte, ripercorrendo l'impianto argomentativo della sentenza precedente, ha ribadito, tra l'altro, l'insussistenza dei denunciati profili di irragionevolezza dell'intervento



legislativo che ha portato a regime il conglobamento della indennità integrativa speciale nella pensione di reversibilità dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 335 del 1995, posto che esso, operando su rapporti di durata, è volto a soddisfare «esigenze, non solo di contenimento della spesa pubblica, ma anche di armonizzazione dei trattamenti pensionistici tra settore pubblico e privato».

6. — Ciò premesso, venendo all'applicazione, da parte della Corte di Strasburgo, dell'art. 6 della CEDU, in relazione alle norme nazionali interpretative concernenti disposizioni oggetto di procedimenti nei quali è parte lo Stato, giova rammentare – come messo già in luce dalla sentenza n. 311 del 2009 di questa Corte (emessa nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale promosso a seguito, anche, dell'ordinanza n. 22260 del 2008 della Corte Suprema di Cassazione e cioè della medesima pronuncia su cui, in parte, fa leva la motivazione del rimettente in punto di non fondatezza della sollevata questione) – che la legittimità di tali interventi è stata riconosciuta: 1) in presenza di “ragioni storiche epocali”, come nel caso della riunificazione tedesca, unitamente alla considerazione «della sussistenza effettiva di un sistema che aveva garantito alle parti, che contestavano le modalità del riassetto, l'accesso a, e lo svolgimento di, un processo equo e garantito» (caso Forrer-Niederthal c. Germania, sentenza del 20 febbraio 2003); 2) per «ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore», al fine di «porre rimedio ad una imperfezione tecnica della legge interpretata» (sentenza 23 ottobre 1997, nel caso National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito; sentenza del 27 maggio 2004, Ogis-institut Stanislas, Ogec St. Pie X e Blanche De Castille e altri c. Francia).

Alla stregua di quanto evidenziato dalla citata sentenza n. 311 del 2009 nella vicenda da essa scrutinata, i principi in materia richiamati dalla giurisprudenza delle Corti europee «costituiscono espressione di quegli stessi principi di uguaglianza, in particolare sotto il profilo della parità delle armi nel processo, ragionevolezza, tutela del legittimo affidamento e della certezza delle situazioni giuridiche, che questa Corte ha escluso siano stati vulnerati dalla norma qui censurata».

Pertanto, in quell'occasione si è anche soggiunto che l'identificazione dei “motivi imperativi d'interesse generale”, che suggeriscono al legislatore nazionale interventi interpretativi, è opportuno che sia in parte lasciata agli stessi Stati contraenti, «trattandosi, tra l'altro, degli interessi che sono alla base dell'esercizio del potere legislativo», considerato che «le decisioni in questo campo implicano, infatti, una valutazione sistematica di profili costituzionali, politici, economici, amministrativi e sociali».

7. — Nella complessiva cornice dianzi tratteggiata, deve ritenersi che le denunciate norme di cui ai commi 774, 775 e 776 dell'art. 1 della legge 29 dicembre 2006, n. 296, sono effettivamente interpretative e assumono come referente un orientamento giurisprudenziale presente, seppur minoritario, così da scegliere, «in definitiva, uno dei possibili significati della norma interpretata».

Inoltre, se si tiene presente che nella fattispecie vengono in evidenza rapporti di durata, non può parlarsi di un legittimo affidamento nella loro immutabilità, mentre d'altro canto si deve tenere conto del fatto che le innovazioni che sono state apportate, e che non hanno trascurato del tutto i diritti acquisiti, hanno non irragionevolmente mirato alla armonizzazione e perequazione di tutti i trattamenti pensionistici, pubblici e privati. La legge n. 335 del 1995, infatti, ha costituito il primo approdo di un progressivo riavvicinamento della pluralità dei sistemi pensionistici, con effetti strutturali sulla spesa pubblica e sugli equilibri di bilancio, anche ai fini del rispetto degli obblighi comunitari in tema di patto di stabilità economica finanziaria nelle more del passaggio alla moneta unica europea.

L'intervento legislativo ha, poi, salvaguardato i trattamenti di miglior favore già definiti in sede di contenzioso, «con ciò garantendo non solo la sfera del giudicato, ma anche il legittimo affidamento che su tali trattamenti poteva dirsi ingenerato» (sentenza n. 74 del 2008).

Infine, in modo particolare e «determinante» – come posto in risalto anche nella sent. n. 311 del 2009 – il «processo equo» e con esso il «giusto processo», ha trovato concretezza ed effettività anche tramite l'incidente di costituzionalità in una duplice occasione «conclusosi con una dichiarazione di infondatezza della questione, rispetto a parametri costituzionali coerenti con la norma convenzionale, pienamente compatibile, così interpretata, con il quadro costituzionale italiano».

8. — Di qui, pertanto, la non fondatezza della questione, sotto entrambi i profili di censura che evocano la lesione degli artt. 117, primo comma, Cost. e 6 CEDU, da un lato, e art. 111 Cost., dall'altro, i quali, con riguardo al caso di specie e secondo le stesse prospettazioni del rimettente, si presentano del tutto sovrapponibili.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 774, 775 e 776, della legge 29 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), sollevata, in riferimento agli articoli 111 e 117 della Costituzione, dalla Corte dei conti – Sezione giurisdizionale centrale d'appello, con l'ordinanze in epigrafe indicata.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 2010.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: MADDALENA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 5 gennaio 2011.

Il cancelliere: FRUSCELLA

11C0011

N. 2

Ordinanza 16 dicembre 2010 - 5 gennaio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regione Siciliana - Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2010 - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Intervenuta promulgazione della delibera legislativa impugnata con omissione delle disposizioni oggetto di censura - Questione divenuta priva di oggetto - Cessazione della materia del contendere.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana, approvata dall'Assemblea regionale nella seduta del 1° maggio 2010 (disegno di legge nn. 471, 471-bis e 471-ter), artt. 4, comma 11, 6, 8, 9, 16, comma 7, 21, comma 2, ultimo periodo, 36, 38, 44, 48, comma 1, 49, comma 1, secondo periodo, comma 3, ultimo periodo, e comma 4, 51, commi 4 e 5, 53, comma 1 e comma 4, 55, comma 4, 56, comma 1, 57, 58, comma 1, 59, comma 4, secondo e terzo periodo, e comma 5, secondo periodo, 60, comma 1, ed ultimo periodo, e comma 3, 61, comma 1, comma 2 e comma 4, 75, 87, 89, 104, 125, comma 1, ultimo periodo, 126, 127, comma 14.
- Costituzione, artt. 3, 51, 81, quarto comma, 97, 117, 119 e 120; Statuto della Regione Siciliana, artt. 14, 17 e 36.

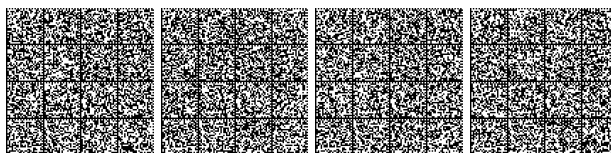
LA CORTE COSTITUZIONALE

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 degli articoli 4, comma 11, 6, 8, 9, 16, comma 7, 21, comma 2, ultimo periodo, 36, 38, 44, 48, comma 1, 49, comma 1, secondo periodo, comma 3, ultimo periodo, e comma 4, 51, commi 4 e 5, 53, commi 1 e 4, 55, comma 4, 56, comma 1, 57, 58, comma 1, 59, commi 4, secondo e terzo periodo, e comma 5, secondo e terzo periodo, 60, comma 1, ultimo periodo, e comma 3, 61, commi 1, 2 e 4, 75, 87, 89, 104, 125, comma 1, ultimo periodo, 126 e 127, comma 14, della delibera legislativa della Regione Siciliana 1° maggio 2010 (disegno di legge nn. 471, 471-bis e 471-ter), promosso dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana con ricorso notificato il 10 maggio 2010, depositato in cancelleria il 18 maggio 2010 ed iscritto al n. 79 del registro ricorsi 2010.

Udito nella camera di consiglio del 17 novembre 2010 il Giudice relatore Paolo Maddalena.

Ritenuto che il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, con ricorso notificato il 10 maggio 2010 e depositato presso la cancelleria di questa Corte il successivo 18 maggio, ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 11, 6, 8, 9, 16, comma 7, 21, comma 2, ultimo periodo, 36, 38, limitatamente all'inciso «nonché degli impianti di allevamento ittico», 44, 48, comma 1, 49, comma 1, secondo periodo, comma 3, ultimo periodo, e comma 4, 51, commi 4 e 5, 53, comma 1, limitatamente all'inciso «nella forma del credito d'imposta», e comma 4, 55, comma 4, 56, comma 1, 57, 58, comma 1, 59, comma 4, secondo e terzo periodo, e comma 5, secondo periodo, limitatamente all'inciso «del credito», e terzo periodo, limitatamente agli incisi «al credito richiesto» e «indicazione nella comunicazione presentata di minori crediti spettanti», 60, comma 1, limitatamente all'inciso «a fruire del credito d'imposta», ed ultimo periodo, e comma 3, 61, comma 1, limitatamente all'inciso «previa intesa con l'Agenzia delle entrate», comma 2 e comma 4, 75, 87, 89, 104, 125, comma 1, ultimo periodo, 126, 127, comma 14, della delibera legislativa della Regione Siciliana, approvata dall'Assemblea regionale nella seduta del 1° maggio 2010 (disegno di legge nn. 471, 471-bis e 471-ter), recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2010», in riferimento agli articoli 3, 51, 81, quarto comma, 97, 117, 119 e 120 della Costituzione e agli artt. 14, 17 e 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana).

Considerato che, successivamente all'impugnazione, la predetta delibera legislativa è stata pubblicata (nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana del 14 maggio 2010, n. 23) come legge della Regione Siciliana 12 maggio 2010, n. 11 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2010), con omissione delle disposizioni oggetto di censura;

che l'intervenuto esaurimento del potere promulgativo, che si esercita necessariamente in modo unitario e contestuale rispetto al testo deliberato dall'Assemblea regionale, preclude definitivamente la possibilità che le parti della legge impugnate ed omesse in sede di promulgazione acquistino o esplicino una qualche efficacia, privando così di oggetto il giudizio di legittimità costituzionale (ordinanze n. 212, n. 183, n. 175, n. 161, n. 155 e n. 74 del 2010);

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara cessata la materia del contendere.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 2010.

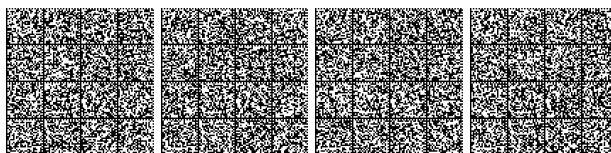
Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: MADDALENA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositato in cancelleria il 5 gennaio 2011

Il cancelliere: FRUSCELLA



N. 3

Ordinanza 16 dicembre 2010 - 5 gennaio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza, di offensività, di proporzionalità, di solidarietà, disparità di trattamento rispetto all'analoga ipotesi criminosa di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998, di personalità della responsabilità penale e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Carenze nella descrizione della fattispecie concreta e nella motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 13, 25, secondo e terzo comma, 27, 97 e 117.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 16, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), promossi dal Giudice di Pace di Orvieto con ordinanze del 27 ottobre (nn. 2 ordinanze), del 10 novembre (nn. 2 ordinanze) e del 29 dicembre 2009 e dal Giudice di Pace di Vigevano con ordinanze del 23 novembre (nn. 3 ordinanze), del 30 novembre e del 14 dicembre 2009 (nn. 3 ordinanze), del 18 gennaio (nn. 3 ordinanze) e del 25 gennaio 2010, ordinanze rispettivamente iscritte ai nn. da 6 a 9, 80, da 101 a 106, da 153 a 157 del registro ordinanze 2010 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 5, 12, 15 e 22, 1^a serie speciale, dell'anno 2010.

Udito nella camera di consiglio del 1° dicembre 2010 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con cinque ordinanze di analogo tenore, emesse il 27 ottobre 2009 (r.o. n. 6 e n. 9 del 2010), il 10 novembre 2009 (r.o. n. 7 e n. 8 del 2010) e il 29 dicembre 2009 (r.o. n. 80 del 2010), il Giudice di pace di Orvieto ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 16, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), denunciando la violazione degli artt. 2, 3, 10, 25, secondo e terzo comma, «in relazione agli artt. 13 e 27 della Costituzione», nonché dell'art. 111 Cost.;

che, ad avviso del rimettente, la norma incriminatrice censurata – che punisce l'ingresso e il soggiorno illegale dello straniero nel territorio dello Stato – si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza, in quanto priva di *ratio* giustificatrice: da un lato, perché il fine con essa perseguito – allontanare lo straniero «clandestino» dal territorio nazionale – sarebbe già conseguibile tramite l'istituto dell'espulsione amministrativa; dall'altro, perché la pena pecuniaria comminata per la violazione rimarrebbe solo «teorica», dovendo essere applicata a persone nullatenenti e prive di «sicura domiciliata», di modo che anche la sua conversione in lavoro sostitutivo «non otterrebbe alcun risultato utile»;



che risulterebbero violati, inoltre, i principi di offensività e proporzionalità, giacché, come chiarito da questa Corte costituzionale con la sentenza n. 78 del 2007, il mancato possesso di un titolo valido per il soggiorno nello Stato non è, di per sé, sintomo di una particolare pericolosità sociale: pericolosità sociale che, per contro – alla luce dell'espressione «fatto commesso», contenuta nell'art. 25, secondo comma, Cost., nonché del principio di personalità della responsabilità penale (art. 27 Cost.) e del criterio dell'*extrema ratio* – costituirebbe condizione imprescindibile affinché possano irrogarsi sanzioni di natura penale;

che la norma censurata violerebbe, ancora, gli artt. 2 e 10 Cost., per contrasto con il principio di solidarietà – posto tra «i valori fondamentali dell'uomo» da plurime convenzioni internazionali – assumendo un «connotato discriminatorio» nei confronti di persone che versano in condizioni di bisogno, considerate «possibili fonti di atti delinquenziali»;

che un ulteriore e conclusivo profilo di irrazionalità della norma si connetterebbe alla circostanza che, in rapporto alla fattispecie dell'illegale trattenimento nel territorio dello Stato, non sia stata introdotta una disciplina transitoria, «quale quella prevista per le colf e badanti»: con la conseguenza che il migrante clandestino, già presente in Italia alla data di entrata in vigore della novella legislativa, non avrebbe alcuna possibilità di evitare i rigori della legge penale;

che, con undici ordinanze, di analogo tenore, emesse il 23 novembre 2009 (r.o. n. 101, n. 102 e n. 103 del 2010), il 30 novembre 2009 (r.o. n. 154 del 2010) il 14 dicembre 2009 (r.o. n. 104, n. 105 e n. 106 del 2010), il 18 gennaio 2010 (r.o. n. 153, n. 155 e n. 156 del 2010) e il 25 gennaio 2010 (r.o. n. 157 del 2010), nel corso di processi penali nei confronti di stranieri imputati del reato previsto dalla norma censurata, il Giudice di pace di Vigevano ha sollevato questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, in riferimento agli artt. 2, 3, 25, secondo comma, e 97 Cost.;

che, secondo il rimettente, la nuova fattispecie si porrebbe in contrasto con l'art. 2 Cost., che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo e richiede l'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale;

che essa violerebbe, inoltre, l'art. 3 Cost., per la irragionevolezza della scelta legislativa di «criminalizzare» l'ingresso e la permanenza illegali nel territorio dello Stato;

che l'obiettivo perseguito con l'introduzione della nuova fattispecie di reato è, infatti, quello di allontanare lo straniero «irregolare» dal territorio dello Stato, come si desumerebbe chiaramente dal fatto che il giudice di pace può applicare la misura dell'espulsione come sanzione sostitutiva (art. 16 del d.lgs. n. 286 del 1998) e che l'esecuzione dell'espulsione in via amministrativa costituisce causa di improcedibilità dell'azione penale; prospettiva nella quale, peraltro, la nuova incriminazione si rivelerebbe del tutto inutile, giacché il suo ambito di applicazione coinciderebbe perfettamente con quello della preesistente misura amministrativa dell'espulsione;

che il rimettente denuncia, altresì, l'irragionevolezza del trattamento sanzionatorio della nuova fattispecie criminosa, complessivamente considerato: non soltanto, cioè, della comminatoria della pena dell'ammenda – pena che, se pur elevata e insuscettibile di oblazione, risulterebbe priva di ogni efficacia deterrente nei confronti di soggetti di regola totalmente impossidenti, quali gli stranieri clandestini – ma anche del divieto di applicazione della sospensione condizionale della pena e della facoltà, concessa al giudice, di sostituire la pena pecuniaria con una sanzione più grave, quale l'espulsione per un periodo non inferiore a cinque anni;

che l'art. 3 Cost. sarebbe violato anche sotto l'ulteriore profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla fattispecie criminosa, pure più grave, contemplata dall'art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286 del 1998, che punisce la permanenza dello straniero nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore, solo quando abbia luogo «senza giustificato motivo»: «scriminante», questa, non prevista dalla norma impugnata;

che il giudice *a quo* reputa lesi, inoltre, gli artt. 3 e 25, secondo comma, Cost., in quanto la nuova figura di reato solo apparentemente sanzionerebbe una condotta (l'ingresso o il mancato allontanamento dal territorio dello Stato), mentre, in realtà, sarebbe diretta a colpire una condizione personale e sociale dello straniero, legata al mancato possesso di un titolo abilitativo all'ingresso o al soggiorno in detto territorio: condizione che verrebbe arbitrariamente considerata come sintomatica di pericolosità sociale;

che risulterebbe vulnerato, ancora, l'art. 97, primo comma, Cost., giacché la previsione di due distinti procedimenti – amministrativo e penale – diretti allo stesso fine influirebbe negativamente sulla ragionevole durata del processo penale, oltre a provocare un incremento dei costi e degli «incombenti»;

che la questione sarebbe, altresì, rilevante, giacché nel caso di declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata gli imputati non andrebbero incontro a nessuna conseguenza penale;



che nei giudizi di costituzionalità relativi alle cinque ordinanze di rimessione del Giudice di pace di Orvieto e all'ordinanza r.o. n. 101 del 2010 del Giudice di pace di Vigevano è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza, o comunque infondate.

Considerato che le ordinanze di rimessione sollevano questioni identiche o analoghe, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione;

che i giudici *a quibus* dubitano, in riferimento a plurimi parametri, della legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 16, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), che punisce con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro, salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso o si trattiene illegalmente nel territorio dello Stato;

che le ordinanze di rimessione presentano carenze in punto di descrizione della fattispecie concreta e di motivazione sulla rilevanza tali da precludere lo scrutinio nel merito delle questioni;

che, in rapporto alle ordinanze di rimessione del Giudice di pace di Orvieto, l'indicato difetto di descrizione e di motivazione è totale;

che, dal canto suo, il Giudice di pace di Vigevano si limita – quanto alla descrizione della fattispecie concreta – a riprodurre, nell'epigrafe delle ordinanze di rimessione, i capi di imputazione, i quali si risolvono, peraltro, nella sostanza, in una mera e generica parafrasi della norma incriminatrice – persino quanto al riferimento in via alternativa alle condotte di ingresso e di permanenza illegale nello Stato – senza che, di nuovo, venga riferito alcunché sulle vicende che hanno dato origine al giudizio principale e sulla loro effettiva riconducibilità al paradigma punitivo censurato; mentre la motivazione sulla rilevanza si esaurisce nella altrettanto generica affermazione che, «in caso di declaratoria di illegittimità della norma denunciata, l'imputato finirebbe per non avere conseguenza alcuna sotto il profilo penale»;

che, pertanto – conformemente a quanto già deciso da questa Corte in rapporto ad analoghe ordinanze di rimessione dei medesimi giudici rimettenti (ordinanza n. 253 del 2010; per ipotesi similari, altresì, ordinanze n. 343, n. 329, n. 320 del 2010) – le questioni vanno dichiarate manifestamente inammissibili.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 16, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 13, 25, secondo e terzo comma, 27, 97 e 117 della Costituzione, dal Giudice di pace di Orvieto e dal Giudice di pace di Vigevano con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 2010.

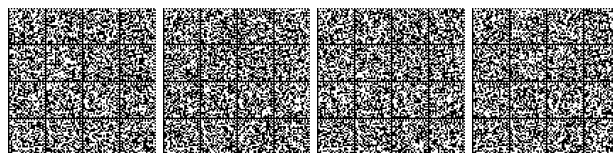
Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 5 gennaio 2011.

Il cancelliere: FRUSCELLA



N. 4

Ordinanza 16 dicembre 2010 - 5 gennaio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Matrimonio - Possibilità tra persone dello stesso sesso - Mancata previsione - Ritenuta violazione del diritto di sposarsi quale diritto fondamentale ed inviolabile della persona - Questione analoga ad altra già dichiarata inammissibile e poi manifestamente inammissibile - Mancata prospettazione di diversi o ulteriori profili di censura - Manifesta inammissibilità.

- Cod. civ., artt. 93, 96, 98, 107, 108, 143, 143-bis, 156-bis e 231.
- Costituzione, art. 2.

Matrimonio - Possibilità tra persone dello stesso sesso - Mancata previsione - Ritenuta irragionevole discriminazione tra cittadini in base all'orientamento sessuale nonché ingiustificata disparità di trattamento rispetto alle persone transessuali - Lamentato contrasto con la tutela della famiglia come società naturale - Questione analoga ad altra già dichiarata non fondata e poi manifestamente infondata - Manifesta infondatezza.

- Cod. civ., artt. 93, 96, 98, 107, 108, 143, 143-bis, 156-bis e 231.
- Costituzione, artt. 3 e 29, primo 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 degli articoli 93, 96, 98, 107, 108, 143, 143-bis, 156-bis e 231 del codice civile, promosso dal Tribunale di Ferrara nel procedimento vertente tra Z. R. ed altra e il Sindaco del Comune di Ferrara, con ordinanza del 14 dicembre 2009 iscritta al n. 169 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, 1^a serie speciale, dell'anno 2010.

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

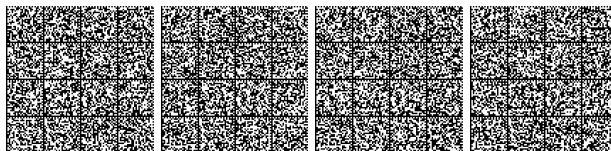
Udito nella camera di consiglio del 1° dicembre 2010 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto che, con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale di Ferrara ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 93, 96, 98, 107, 108, 143, 143-bis, 156-bis e 231 del codice civile, nella parte in cui non consentono che le persone dello stesso sesso possano contrarre matrimonio, per contrasto con gli articoli 2, 3 e 29, primo comma, della Costituzione;

che, come il Tribunale riferisce, l'ufficiale dello stato civile del Comune di Ferrara ha rifiutato, con provvedimento in data 25 marzo 2009, di procedere alla pubblicazione di matrimonio richiesta dalle parti private;

che, ad avviso del detto organo, l'ordinamento giuridico italiano non consente né disciplina il matrimonio tra persone dello stesso sesso, mentre, sulla base dell'art. 29 Cost., «la diversità di sesso è elemento essenziale nel nostro ordinamento per poter qualificare l'istituto del matrimonio»;

che in tal senso si è espresso anche il Ministero dell'interno con circolare del 26 marzo 2001, ritenendo che «non è trascrivibile il matrimonio celebrato all'estero tra omosessuali, di cui uno italiano, in quanto contrario alle norme di ordine pubblico»;



che le parti private, nel proporre reclamo avverso il detto provvedimento, hanno chiesto, in via principale, di ordinare all'ufficiale di stato civile del Comune di Ferrara di procedere alla pubblicazione del matrimonio e, in via subordinata, di sollevare la questione di legittimità costituzionale, previa positiva valutazione della rilevanza e non manifesta infondatezza, degli artt. 107, 108, 143, 143-bis e 156-bis cod. civ. in riferimento agli artt. 2, 3, 10, secondo comma, 13, 29 e 117 Cost., rimettendo gli atti alla Corte costituzionale;

che, in punto di rilevanza, il giudice *a quo* ritiene che l'applicazione delle norme indicate sia ineliminabile nell'*iter* logico-giuridico necessario alla decisione: infatti, in caso di dichiarazione di fondatezza della questione così come sollevata, il rifiuto delle pubblicazioni, la cui richiesta dimostra inequivocabilmente la volontà di contrarre matrimonio delle parti ricorrenti, dovrebbe ritenersi illegittima, in assenza di altra causa di rifiuto, mentre, in caso di non accoglimento, l'attuale stato della normativa imporrebbe una pronuncia di rigetto del ricorso;

che, per completezza, il rimettente rileva come, a fronte del rifiuto di pubblicazione da parte dell'ufficiale dello stato civile, essendo essa una formalità necessaria per poter procedere alla celebrazione del matrimonio, non sarebbe individuabile alcun altro procedimento nell'ambito del quale la questione possa essere valutata;

che, ad avviso del Tribunale, in mancanza di modifiche legislative in materia, il nostro attuale ordinamento non ammette il matrimonio tra persone dello stesso sesso ed è indiscutibile che tale istituto, anche senza una definizione espressa, si riferisce soltanto al matrimonio tra persone di sesso diverso, in quanto, benché il codice civile non indichi espressamente la differenza di genere fra i requisiti per contrarre matrimonio, in numerose norme, fra le quali quelle menzionate nel ricorso e sospettate d'illegittimità costituzionale, si fa riferimento al marito e alla moglie come "attori" della celebrazione (artt. 107 e 108), protagonisti del rapporto coniugale e autori della generazione (artt. 231 e seguenti), come pure la distinzione di sesso tra i coniugi è rinvenibile in altre disposizioni (artt. 143, 143-bis, 143-ter, 156-bis e seguenti cod. civ.), e segnatamente in quelle che disciplinano il concreto atteggiarsi dei diritti e doveri dei coniugi tra loro e verso i figli, nonché nel decreto del presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'art. 2 comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), nella parte in cui prevede, nell'art. 64, lettera e), che l'atto di matrimonio deve indicare «la dichiarazione degli sposi di volersi prendere rispettivamente in marito e in moglie»;

che, peraltro, il giudice *a quo* ritiene, come già posto in evidenza nelle precedenti ordinanze di rimessione pronunciate dal Tribunale di Venezia e dalla Corte d'appello di Trento, di non poter ignorare il rapido trasformarsi della società e dei costumi avvenuto negli ultimi decenni, con il superamento del modello di famiglia tradizionalmente intesa ed il contestuale sorgere di forme diverse, seppur minoritarie, di convivenza, che chiedono protezione, ispirandosi al modello tradizionale e che mirano, come quello, ad essere considerate e disciplinate;

che, a parere del rimettente, il primo riferimento costituzionale con il quale confrontarsi è l'art. 2 Cost., nella parte in cui riconosce i diritti inviolabili dell'uomo non solo nella sua sfera individuale ma anche, e forse soprattutto, nella sua sfera sociale, ossia «nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità», delle quali la famiglia deve essere considerata la prima e fondamentale espressione;

che, pertanto, il diritto di sposarsi configura un diritto fondamentale della persona, riconosciuto a livello sovranazionale (artt. 12 e 16 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, artt. 8 e 12 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848, ed ora artt. 7 e 9 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000), nonché dall'art. 2 Cost.;

che tale diritto va inteso sia nella sua accezione positiva di libertà di contrarre matrimonio con la persona prescelta (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 445 del 2002), sia in quella negativa di libertà di non sposarsi e di convivere senza formalizzare l'unione (è citata la sentenza n. 166 del 1998), trattandosi di una scelta sulla quale lo Stato non può interferire, a meno che non vi siano interessi prevalenti incompatibili;

che, a parere del Tribunale, nell'ipotesi in cui una persona intenda contrarre matrimonio con altra persona dello stesso sesso, non sembra possa verificarsi alcun pericolo di lesione ad interessi pubblici o privati di rilevanza costituzionale, quali potrebbero essere la sicurezza o la salute pubblica, in quanto il diritto dei figli di crescere in un ambiente familiare idoneo, che può venire in rilievo, potrebbe avere incidenza solo in riferimento al riconoscimento del diritto delle coppie omosessuali coniugate di avere figli adottivi, che è un diritto distinto, e non necessariamente connesso, rispetto a quello di contrarre matrimonio;

che, in riferimento al parametro di cui all'art. 3 Cost., che vieta ogni discriminazione irragionevole, conferendo a tutti i cittadini «pari dignità sociale, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali», impegnando lo Stato a «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana», il diritto di contrarre matrimonio rappresenta un momento essenziale di espressione della dignità umana, sicché deve



essere garantito a tutti, senza discriminazioni derivanti dal sesso o dalle condizioni personali (quali l'orientamento sessuale), con conseguente obbligo dello Stato d'intervenire in caso di impedimenti all'esercizio;

che, pertanto, la norma che esclude o comunque non consente alle persone omosessuali di contrarre matrimonio con persone dello stesso sesso, così seguendo il proprio orientamento sessuale, non ha alcuna giustificazione razionale, soprattutto se raffrontata con l'analoga situazione delle persone transessuali, le quali possono contrarre matrimonio con persone del proprio stato di nascita, una volta ottenuta la rettificazione di attribuzione di sesso in applicazione della legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso), la cui legittimità costituzionale è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale con sentenza n. 161 del 1985, non tanto sulla base del fatto che i soggetti abbiano compiuto e portato a termine un trattamento medico chirurgico e che vi sia stata l'attribuzione del sesso opposto con provvedimento del Tribunale, ma sull'assunto che la citata sentenza ha definito l'orientamento del transessuale come «naturale modo di essere» ;

che la legge n. 164 del 1982 si colloca, dunque, nell'alveo di una civiltà giuridica in evoluzione, sempre più attenta ai valori di libertà e dignità della persona umana, valorizzando l'orientamento psicosessuale della persona;

che, di conseguenza, non appare giustificata la discriminazione tra coloro che hanno un naturale orientamento psichico che li spinge ad una unione omosessuale, e non vogliono effettuare alcun intervento chirurgico di adattamento, né ottenere la rettificazione anagrafica per conseguire un'attribuzione di sesso contraria al sesso biologico, ai quali è precluso il matrimonio, e i transessuali, che sono ammessi al matrimonio pur appartenendo allo stesso sesso biologico ed essendo incapaci di procreare;

che, quindi, «la parità di diritti per i cittadini omosessuali potrà dirsi realizzata soltanto se sarà loro consentito di scegliere di regolare la propria vita e i propri rapporti giuridici e patrimoniali optando fra le stesse alternative che sono a disposizione dei cittadini transessuali ed eterosessuali»;

che, a parere del Tribunale, il terzo parametro di riferimento è proprio il disposto dell'art. 29, primo comma, Cost., ove si ritenga che la norma, per la dizione utilizzata, non tuteli il solo nucleo legittimo di carattere tradizionale, ossia l'unione di un uomo ed una donna suggellata dal vincolo giuridico del matrimonio;

che, infatti, i Costituenti non posero l'esigenza della diversità di sesso, perché a quel tempo era naturale che il matrimonio fosse possibile soltanto tra persone di sesso diverso;

che, ad avviso del rimettente, oggi si deve interpretare tale disposizione costituzionale, in sé neutra, scritta in anni lontani, in un contesto sociale di riferimento molto diverso dall'attuale, tenendo conto delle rilevanti trasformazioni sociali intervenute;

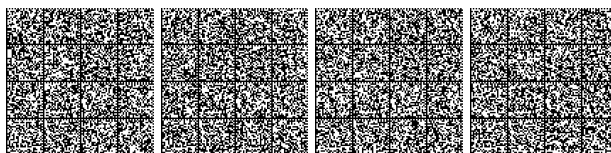
che il problema ermeneutico riguarda il termine «naturale», unico limite posto dalla norma al riconoscimento costituzionale della famiglia come società fondata sul matrimonio, che non può essere interpretato alla luce di una particolare concezione ideologica, religiosa o altro, né alla luce del suo significato storico, ma va inteso come riferimento al matrimonio quale dato pregiuridico, ossia come riconoscimento da parte del diritto positivo della preesistenza ed autonomia della famiglia, in quanto comunità originaria (come emerge dalla lettura dei lavori dell'assemblea costituente);

che la società contemporanea conosce diversi modelli di convivenza, come quella eterosessuale o quella omosessuale, ed è necessario, quindi, individuare un criterio oggettivo, presente all'interno della Costituzione, per selezionare il modello o i modelli rilevanti ed eventualmente censurare quello che, benché naturale, possa essere avvertito come negativo, avendo sempre come valore principale fondante il rispetto della dignità della persona, in sé e nei rapporti con gli altri, con i quali essa convive e si confronta;

che, a parere del rimettente, non è conforme alla dignità della persona privare qualcuno della possibilità di fondare una famiglia in ragione di un criterio come quello dell'orientamento sessuale, di un criterio, cioè, che, come quello della razza, della nazionalità, dell'origine etnica, non fa parte delle scelte individuali, ma è dato inerente, conaturato, congenito;

che, del resto, la tutela della tradizione non rientra nelle finalità dell'art. 29 Cost. e la famiglia ed il matrimonio sono istituti aperti alle trasformazioni che si verificano nella storia, come dimostrato dall'evoluzione che ha interessato la loro disciplina dal 1948 ad oggi;

che, infatti, dal modello di famiglia previsto dal codice civile del 1942, basato su un matrimonio indissolubile e su una struttura gerarchica a subordinazione femminile (caratteristiche che si traducevano, nell'ambito penalistico, nella repressione del solo adulterio femminile, nella responsabilità penale del marito per abuso dei mezzi di correzione nei confronti della moglie, nella previsione del delitto d'onore, nell'estinzione del reato di violenza carnale a mezzo del matrimonio riparatore), si è giunti, anche mediante gli interventi della Corte costituzionale a tutela dell'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi (fra cui la storica sentenza n. 126 del 1968), alla riforma del diritto di famiglia, attuata



con la legge 19 maggio 1975, n. 151 (Riforma del diritto di famiglia), in linea con i principi di eguaglianza morale e giuridica dei coniugi;

che, a parere del giudice *a quo*, gli esempi connessi alla mancata “istituzionalizzazione” dell’indissolubilità del matrimonio, con la conseguente introduzione legislativa del divorzio, ed alla progressiva attuazione per via legislativa del principio costituzionale di eguaglianza tra figli legittimi e figli naturali, dimostrano come l’accezione costituzionale di famiglia, lungi dall’essere ancorata ad una conformazione tipica ed inalterabile, si sia al contrario dimostrata permeabile ai mutamenti sociali, con le relative ripercussioni sul regime giuridico familiare;

che, secondo il rimettente, le considerazioni svolte in riferimento al significato dell’espressione “società naturale” ed in relazione alla mancata tutela del “matrimonio tradizionale” nell’ambito dell’art. 29 Cost. conducono a ritenere infondate le tesi che giustificano il divieto di matrimonio tra persone dello stesso sesso, ricorrendo ad argomenti correlati alla capacità procreativa della coppia ed alla tutela della procreazione, perché né la Costituzione né il diritto civile prevedono la capacità di avere figli come condizione per contrarre matrimonio, ovvero l’assenza di tale capacità come condizione di invalidità o causa di scioglimento del matrimonio, essendo matrimonio e filiazione istituti nettamente distinti;

che, pertanto, il citato art. 29 Cost., attribuendo tutela costituzionale alla famiglia legittima, in quanto contribuisce, grazie alla stabilità del quadro delle relazioni sociali, affettive ed economiche che comporta, alla realizzazione della personalità dei coniugi, non costituisce ostacolo al riconoscimento giuridico del matrimonio tra persone dello stesso sesso, ma assurge indubbiamente ad ulteriore parametro, unitamente agli artt. 2 e 3, sulla base del quale dubitare della costituzionalità del divieto;

che, sulla base di tali argomenti, il Tribunale è giunto al convincimento della non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale, pur parzialmente modificando i parametri di riferimento rispetto a quelli indicati dalle ricorrenti, delle norme di cui agli artt. 93, 96, 98, 107, 108, 143, 143-bis, 156-bis e 231 cod. civ., ove siano incompatibili, o non consentono che le persone di orientamento omosessuale possano contrarre matrimonio con persone dello stesso sesso;

che il giudice rimettente ha poi affidato alla Corte la valutazione circa l’eventuale estensione della pronuncia di fondatezza anche ad altre disposizioni legislative interessate in via di consequenzialità, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Considerato che il Tribunale di Ferrara, con l’ordinanza indicata in epigrafe, dubita, in riferimento agli articoli 2, 3 e 29, primo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale degli articoli 93, 96, 98, 107, 108, 143, 143-bis, 156-bis, 231 del codice civile, nella parte in cui non consentono che le persone dello stesso sesso possano contrarre matrimonio;

che questa Corte, con sentenza n. 138 del 2010, emessa a seguito delle ordinanze del Tribunale di Venezia e della Corte d’appello di Trento menzionate dall’attuale rimettente, ha già esaminato la questione di legittimità costituzionale delle norme in questa sede censurate, in riferimento ai parametri costituzionali qui richiamati, nonché all’art. 117, primo comma, Cost. (che non può ritenersi evocato dal Tribunale ferrarese mediante la generica relatio ai citati provvedimenti del Tribunale di Venezia e della Corte di appello di Trento);

che, in particolare, con la citata sentenza n. 138 del 2010, la questione sollevata in riferimento all’art. 2 Cost. è stata dichiarata inammissibile, perché diretta ad ottenere una pronuncia additiva non costituzionalmente obbligata;

che con la medesima sentenza la questione, sollevata in riferimento ai parametri individuati negli artt. 3 e 29 Cost., è stata dichiarata non fondata, sia perché l’art. 29 Cost. si riferisce alla nozione di matrimonio definita dal codice civile come unione tra persone di sesso diverso, e questo significato del precetto costituzionale non può essere superato per via ermeneutica, sia perché (in ordine all’art. 3 Cost.) le unioni omosessuali non possono essere ritenute omogenee al matrimonio;

che non risultano qui allegati profili diversi o ulteriori, idonei a superare gli argomenti addotti nella precedente pronuncia ed anche ribaditi nella successiva ordinanza n. 276 del 2010;

che identiche considerazioni valgono anche con riguardo all’art. 231 cod. civ., censurato dall’attuale rimettente insieme con le altre norme indicate in epigrafe;

che, pertanto, la questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento all’art. 2 Cost., deve essere dichiarata manifestamente inammissibile, e la questione sollevata con riferimento agli artt. 3 e 29 Cost. deve essere dichiarata manifestamente infondata (*ex plurimis*: ordinanze n. 42, n. 34 e n. 16 del 2009).

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

a) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli articoli 93, 96, 98, 107, 108, 143, 143-bis, 156-bis, 231 del codice civile, sollevata, in riferimento all'articolo 2 della Costituzione, dal Tribunale di Ferrara con l'ordinanza indicata in epigrafe;

b) dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli articoli sopra indicati del codice civile, sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 29 della Costituzione, dal Tribunale di Ferrara con la medesima ordinanza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 2010.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositato in cancelleria il 5 gennaio 2011

Il cancelliere: FRUSCELLA

11C0014

N. 5

Ordinanza 16 dicembre 2010 - 5 gennaio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Sospensione della esecuzione delle pene detentive infratriennali - Preclusione nei confronti soggetti condannati per delitti aggravati dalla circostanza di cui all'art. 61, primo comma, n. 11-bis, cod. pen. - Ritenuta violazione del principio di ragionevolezza e del principio della finalità rieducativa della pena - Sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

- Cod. proc. pen., art. 656, comma 9, lett. a), come modificato dall'art. 2, primo comma, lett. m), del d.l. 23/05/2008, n. 92 convertito, con modificazioni, in legge 24/07/2008, n. 125.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

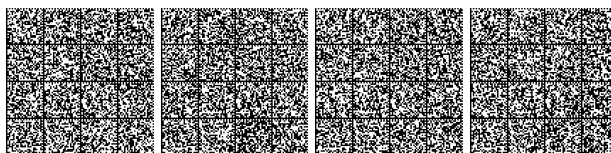
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera *m*), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125, promosso dal Tribunale di Bergamo, in funzione di giudice dell'esecuzione penale, con ordinanza del 9 giugno 2009, iscritta al n. 179 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2010.

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

Udito nella camera di consiglio del 15 dicembre 2010 il giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto che, con ordinanza del 9 giugno 2009, il Tribunale di Bergamo, in funzione di giudice dell'esecuzione penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale, nella parte in cui preclude la sospensione dell'esecuzione delle pene detentive infratriennali nei confronti di persone condannate per delitti aggravati dalla circostanza prevista dall'art. 61, primo comma, numero 11-*bis* del codice penale;

che il rimettente è chiamato a decidere sulla richiesta di sospensione del provvedimento di cumulo di pene concorrenti, e contestuale ordine di esecuzione, emesso dalla locale Procura della Repubblica nei confronti di una persona che ha riportato due condanne, una della quali inflitta per i reati previsti dagli artt. 62-*bis*, 61, numero 11-*bis*, 337 cod. pen. e 14, comma 5-*ter*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero);

che, secondo quanto riferito dal giudice *a quo*, la pena complessiva che il condannato deve espiare è stata rideterminata in anni uno, mesi uno e giorni sedici di reclusione, e tuttavia – in applicazione dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen., quale risulta dopo l'intervento attuato con l'art. 2, comma 1, lettera *m*), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125 – non è stata disposta la sospensione dell'esecuzione, ostandovi la condanna per delitto aggravato ex art. 61, numero 11-*bis*, del cod. pen.;

che il rimettente dà atto che la difesa del condannato ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen., per violazione degli artt. 3 e 27 Cost., e procede quindi a sollevare la relativa questione, evidenziando in primo luogo come la norma censurata risulti eccentrica nel sistema dell'esecuzione penale;

che, infatti, l'ingresso in carcere dei soggetti condannati a pene detentive brevi, potenzialmente in condizione di usufruire delle misure alternative alla detenzione, è sospeso in ragione di una «presunzione di scarsa pericolosità sociale basata sulla entità della pena irrogata»;

che, simmetricamente, i divieti alla sospensione dell'esecuzione previsti dall'art. 656, comma 9, cod. proc. pen., sono fondati sulla «presunzione di pericolosità in relazione al titolo del reato, alla gravità della sanzione edittale o al particolare allarme sociale destato da talune condotte criminose, cui si affiancano condizioni d'accertata pericolosità»;

che pertanto, prosegue il rimettente, il divieto di sospensione dell'esecuzione, collegato alla condizione di soggiorno irregolare, costituisce una «deviazione del tutto irragionevole», in quanto introduce una «presunzione di maggiore pericolosità» sulla base di una condizione soggettiva di mera irregolarità sotto il profilo amministrativo;

che l'effetto distorsivo introdotto dalla norma censurata condurrebbe al risultato paradossale per cui è considerato pericoloso – e dunque meritevole della carcerazione – lo straniero che, mentre si trovava irregolarmente nel territorio dello Stato, ha commesso un reato di modesta gravità ed ha riportato condanna ad una pena detentiva breve, a differenza del soggetto, regolarmente presente nel territorio nazionale, il quale si sia reso responsabile di un reato grave e perciò sia stato condannato ad una pena detentiva elevata, tenuto conto che il limite previsto dall'art. 656, comma 5, cod. proc. pen. ai fini della sospensione dell'esecuzione trova applicazione anche con riguardo alle pene residue;

che la norma censurata avrebbe quindi introdotto una «aprioristica presunzione di pericolosità», per effetto della quale «molti stranieri sono costretti ad espiare in regime di detenzione» anche pene detentive brevi, «in relazione ad uno stato soggettivo come la clandestinità, che, oltretutto, nel lasso temporale tra la pronuncia e l'esecuzione della condanna, potrebbe essere venuto meno»;

che, pertanto, pur dovendosi riconoscere al legislatore un'ampia discrezionalità nella regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale, sarebbe nella specie oltrepassato il limite della non manifesta irragionevolezza delle scelte legislative (sono richiamate le sentenze della Corte costituzionale n. 148 del 2008 e n. 206 del 2006);



che il rimettente esamina l'ulteriore profilo, a suo dire ancor più consistente, di illegittimità costituzionale della norma censurata, vale a dire il ritenuto contrasto con l'art. 27 Cost.;

che, infatti, il meccanismo della sospensione dell'esecuzione delle pene detentive brevi trova giustificazione proprio nella finalità rieducativa della pena, essendo volto ad evitare l'impatto con la struttura carceraria, e a favorire, in tal modo, la riabilitazione del condannato che venga poi ammesso ad espiare la stessa pena in regime alternativo alla detenzione;

che, d'altra parte, osserva ancora il rimettente, il divieto previsto dalla norma censurata non preclude al condannato ristretto in carcere di formulare l'istanza di ammissione ad una misura alternativa alla detenzione, essendo tali misure applicabili anche agli stranieri irregolarmente presenti nel territorio dello Stato (è richiamata, tra le altre, la sentenza della Corte di cassazione n. 17334 del 2006);

che, di conseguenza, la condizione di «clandestinità» al momento del fatto non sarebbe ostativa alla concessione delle misure alternative alla detenzione, «ma al meccanismo processuale che ne garantisce l'effettività», così evidenziandosi ulteriormente l'incoerenza della norma censurata con il sistema delle misure alternative alla detenzione;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per l'inammissibilità o, comunque, per l'infondatezza della questione;

che la difesa dello Stato richiama la giurisprudenza costituzionale secondo cui la disciplina dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici (sicurezza e sanità pubblica, ordine pubblico, vincoli internazionali), che spetta in via preminente al legislatore ordinario, al quale va riconosciuta un'ampia discrezionalità al riguardo (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 148 del 2008; n. 206 del 2006 e n. 62 del 1994);

che nella specie, secondo l'Avvocatura generale, il limite della ragionevolezza risulterebbe rispettato, dovendosi considerare che, dopo l'entrata in vigore della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), la condotta di soggiorno illegale nel territorio dello Stato costituisce uno specifico reato, seppure di natura contravvenzionale;

che, inoltre, la norma censurata non sarebbe in contrasto con il principio della necessaria finalità rieducativa della pena, considerato che il divieto di sospensione dell'esecuzione già sussisteva, «in relazione a numerose altre fattispecie di reato», prima della modifica dell'art. 656, comma 9, cod. proc. pen.;

che, anche in relazione ai reati commessi durante la permanenza illegale nel territorio dello Stato, il legislatore ha ritenuto che il condannato debba comunque fare ingresso in carcere, potendo poi, nella condizione di restrizione, chiedere l'ammissione alle misure alternative alla detenzione;

che, ad avviso della difesa dello Stato, non potrebbe per ciò solo ritenersi compromesso il percorso rieducativo del condannato, posto che altrimenti si finirebbe per teorizzare che ad ogni ipotesi di detenzione in carcere conseguua, automaticamente, una violazione del precetto contenuto nell'art. 27 Cost.

Considerato che il Tribunale di Bergamo, in funzione di giudice dell'esecuzione penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera a), del codice di procedura penale, nella parte in cui preclude la sospensione dell'esecuzione delle pene detentive infratriginali nei confronti di persone condannate per delitti aggravati dalla circostanza prevista dall'art. 61, primo comma, numero 11-bis, del codice penale;

che, secondo il giudice *a quo*, la norma censurata avrebbe introdotto una «aprioristica presunzione di pericolosità» del condannato straniero per fatti commessi durante la permanenza irregolare nel territorio nazionale, che risulterebbe del tutto eccentrica nel sistema dell'esecuzione penale delle pene detentive brevi, con conseguenze paradossali sul piano della coerenza del sistema, in contrasto con i principi di uguaglianza e della finalità necessariamente rieducativa della pena;

che, con la sentenza n. 249 del 2010, successiva all'ordinanza di rimessione, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, primo comma, numero 11-bis, cod. pen., e, in via consequenziale, dell'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen., limitatamente alle parole «e per i delitti in cui ricorre l'aggravante di cui all'art. 61, primo comma, numero 11-bis), del medesimo codice»;

che, di conseguenza, la questione di legittimità oggi in esame è divenuta priva di oggetto e va dichiarata, per tale ragione, manifestamente inammissibile (*ex plurimis*, ordinanza n. 78 del 2010).

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera a), del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dal Tribunale di Bergamo con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 2010.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: SILVESTRI

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 5 gennaio 2011.

Il cancelliere: FRUSCELLA

11C0015

N. 6

Ordinanza 16 dicembre 2010 - 5 gennaio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione - Applicabilità da parte del giudice di pace - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza e di uguaglianza sotto plurimi profili - Lamentata lesione del diritto di difesa e del principio della finalità rieducativa della pena, nonché contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Difetto di descrizione della fattispecie concreta e di motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis* (aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94), e art. 16, comma 1 (come modificato dall'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94); d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 62-*bis* (aggiunto dall'art. 1, comma 17, lett. *d*), della legge 15 luglio 2009, n. 94).
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 27, terzo comma, e 97, primo 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, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 10-*bis* e 16, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) e dell'art. 62-*bis* del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), promossi dal Giudice di pace di Bologna con diciotto ordinanze del 21 ottobre 2009 e dal Giudice di pace di Imola con ordinanze del 10 dicembre 2009, del 14 gennaio 2010 e del 25 febbraio 2010 (n. tre ordinanze), rispettivamente iscritte ai nn. da 48 a 65, 164, 165 e da 183 a 185 del registro ordinanze 2010 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 9, 10, 23 e 25, 1^a serie speciale, dell'anno 2010.

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

Udito nella camera di consiglio del 15 dicembre 2010 il giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che il Giudice di pace di Bologna, con diciotto ordinanze, emesse il 21 ottobre 2009 (r.o. n. 48, n. 49, n. 50, n. 51, n. 52, n. 53, n. 54, n. 55, n. 56, n. 57, n. 58, n. 59, n. 60, n. 61, n. 62, n. 63, n. 64, n. 65 del 2010), e il Giudice di pace di Imola, con cinque ordinanze, di analogo tenore, emesse il 10 dicembre 2009 (r.o. n. 164 del 2010), il 14 gennaio 2010 (r.o. n. 165 del 2010) e il 25 febbraio 2010 (r.o. n. 183, n. 184 e n. 185 del 2010), hanno sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 27, terzo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, «limitatamente alla ipotesi di soggiorno illegale», e dell'art. 16, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nonché dell'art. 62-*bis* del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'art. 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468);

che i giudici *a quibus* – premesso di essere investiti di processi penali nei confronti di stranieri imputati della contravvenzione prevista dall'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, per essersi trattenuti illegalmente nel territorio dello Stato – ritengono rilevanti le questioni, «in quanto la sanzione da comminare all'imputato in ipotesi di riconoscimento di penale responsabilità dovrebbe essere determinata in applicazione delle disposizioni della cui legittimità costituzionale si dubita»;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, i rimettenti rilevano che la norma incriminatrice di cui al citato art. 10-*bis*, introdotta dall'art. 1, comma 16, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) ed entrata in vigore l'8 agosto 2009, punisce con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene illegalmente nel territorio dello Stato, configurando, come illeciti penali, fatti che in precedenza costituivano semplici illeciti amministrativi, ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 286 del 1998;

che, ad avviso dei giudici *a quibus*, detta previsione punitiva, nella parte in cui reprime il soggiorno illegale, si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. sotto plurimi profili;

che essa violerebbe anzitutto il principio di ragionevolezza, in quanto – punendo l'illegale trattenimento indipendentemente della data di ingresso dello straniero in Italia, senza prevedere un «termine di allontanamento» per lo straniero già presente nel territorio nazionale prima dell'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009 – colpirebbe una «posizione soggettiva» di per sé «inoffensiva» e conseguente a condotte pregresse, non costituenti reato all'epoca in cui sono state realizzate;

che la disposizione impugnata lederebbe, altresì, il principio di eguaglianza, accomunando nel medesimo trattamento sanzionatorio lo straniero che soggiorni illegalmente dopo essersi introdotto nel territorio nazionale con la consapevolezza di compiere un atto penalmente illecito, e lo straniero che, trovandosi in Italia prima dell'entrata in vigore della novella, non poteva avere analoga consapevolezza;

che, in tal modo, sarebbero equiparate una condotta illegale e altra divenuta tale solo per effetto dell'«automatismo applicativo della norma» censurata, la quale non contempla termini e modalità per rimuovere la nuova situazione di illegalità tramite l'allontanamento volontario, non configurato – diversamente dall'allontanamento coattivo – come causa di non luogo a procedere;

che il principio di eguaglianza sarebbe violato anche sotto il profilo della ingiustificata disparità di trattamento rispetto alle condotte analoghe, ma più gravi, di inosservanza dell'ordine di allontanamento impartito dal questore, previste dall'art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286 del 1998, le quali restano punibili solo ove poste in essere in assenza di un «giustificato motivo»: limite non contemplato dalla norma censurata;

che una ulteriore «disparità di trattamento per situazioni omogenee» deriverebbe dal fatto che l'art. 1-*ter* del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana



a missioni internazionali), aggiunto dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, prevede una procedura di «emersione», nelle cui more non si procede penalmente per i fatti di soggiorno illegale, a favore dei soli lavoratori irregolari adibiti ad attività di assistenza e sostegno delle famiglie: introducendo, con ciò, una irrazionale discriminazione tra i migranti sulla base dell'attività svolta;

che la norma censurata lederebbe anche il diritto di difesa (art. 24, secondo comma, Cost.), giacché lo straniero irregolarmente presente in Italia al momento della sua entrata in vigore – persona spesso priva di documenti, di mezzi finanziari e della possibilità «di rivolgersi ad un vettore irregolare per far ritorno in patria» – non avrebbe altra via, per conformarsi al precetto, che quella di fare ingresso clandestino in altri Stati: quando, invece, sarebbe stato compito del legislatore prevedere forme di allontanamento spontaneo che non implicassero un'autodenuncia, in contrasto con il principio *nemo tenetur se detegere*;

che risulterebbe violata, ancora, la finalità rieducativa della pena (art. 27, terzo comma, Cost.): solo «formalmente», infatti, la contravvenzione in discorso sarebbe punita con la pena dell'ammenda, essendo previsto che, una volta accertata la commissione del reato, il giudice debba sostituire – secondo i rimettenti – «in via automatica» detta pena con la misura dell'espulsione;

che la nuova figura di reato non sarebbe, dunque, volta a procurare, tramite l'applicazione di una pena criminale, la resipiscenza o la risocializzazione del reo, ma unicamente ad allontanare quest'ultimo dal territorio nazionale, con improprio ricorso al «magistero penale» per conseguire un risultato di tipo «eminentemente amministrativo»;

che i rimettenti assumono, per altro verso, che gli artt. 62-bis del d.lgs. n. 274 del 2000 e 16, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 – rispettivamente aggiunto e modificato dalla legge n. 94 del 2009 – violino il principio di buon andamento dei pubblici uffici (art. 97, primo comma, Cost.);

che, in forza delle citate disposizioni, il giudice di pace deve infatti sostituire la pena dell'ammenda, comminata per il reato in esame, con la misura dell'espulsione quando non sussistano le situazioni ostative all'immediato accompagnamento dello straniero alla frontiera a mezzo della forza pubblica, indicate dall'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998;

che il sistema risulterebbe, tuttavia, congegnato in maniera tale da frustrare l'obiettivo perseguito dal legislatore;

che, di fronte ad una accertata situazione di soggiorno illegale, si aprono, infatti, contestualmente e automaticamente due procedimenti – uno amministrativo e l'altro penale – entrambi finalizzati all'espulsione dello straniero, il secondo dei quali resta, peraltro, subordinato al primo, essendo stabilito che il giudice penale debba dichiarare il non luogo a procedere quando abbia notizia dell'avvenuta esecuzione dell'espulsione amministrativa;

che, in questo modo, l'applicazione in sede penale della misura sostitutiva dell'espulsione resterebbe «inevitabilmente paralizzata»: giacché tutte le volte in cui ricorra la condizione richiesta per operare la sostituzione – vale a dire l'assenza delle ricordate situazioni di cui all'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 – il questore dovrebbe avere già provveduto all'accompagnamento dello straniero alla frontiera in esecuzione del provvedimento prefettizio di espulsione, conformemente a quanto prescritto dagli artt. 13 e 14 del d.lgs. n. 286 del 1998;

che, di conseguenza, l'instaurazione, «in un numero imprevedibile», dei processi per il reato in questione – processi che debbono svolgersi nei tempi strettissimi previsti dagli artt. 20-bis e 20-ter del d.lgs. n. 274 del 2000 – si risolverebbe in una fonte di inutili ritardi nella celebrazione degli altri processi penali di competenza del giudice di pace, pregiudicandone la ragionevole durata, oltre che di un «assorbimento abnorme» delle risorse assegnate agli uffici giudiziari;

che nei giudizi di costituzionalità relativi alle ordinanze r.o. n. 49 e n. 53 del 2010 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate.

Considerato che le ordinanze di rimessione sollevano questioni identiche, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione;

che i Giudici di pace di Bologna e di Imola dubitano della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 27, terzo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, degli artt. 10-bis, limitatamente all'ipotesi del soggiorno illegale, e 16, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) e dell'art. 62-bis del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'art. 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468);

che tutte le ordinanze di rimessione presentano carenze in punto di descrizione della fattispecie concreta e di motivazione sulla rilevanza tali da precludere lo scrutinio nel merito delle questioni;



che i giudici *a quibus* si limitano, infatti, a riferire di essere investiti di processi penali nei confronti di stranieri, imputati della contravvenzione di cui all'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 «perché si tratteneva[no] illegalmente nel territorio dello Stato»;

che i rimettenti motivano, altresì, la rilevanza delle questioni con la generica considerazione che «la sanzione da comminare all'imputato in ipotesi di riconoscimento di penale responsabilità dovrebbe essere determinata in applicazione delle disposizioni della cui legittimità costituzionale si dubita»;

che manca, peraltro, ogni concreta indicazione sulle vicende oggetto dei giudizi a quibus e sulla loro effettiva riconducibilità al paradigma punitivo considerato, atta a permettere la verifica dell'asserita rilevanza delle questioni, sia nel loro complesso che in rapporto alle singole doglianze prospettate;

che le questioni vanno dichiarate, pertanto, manifestamente inammissibili, conformemente a quanto già deciso da questa Corte in situazioni analoghe (ordinanze n. 343, n. 329, n. 320 e n. 253 del 2010).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10-bis e 16, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) e dell'art. 62-bis del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'art. 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 27, terzo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, dai Giudici di pace di Bologna e di Imola con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 2010.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 5 gennaio 2011.

Il cancelliere: FRUSCELLA

11C0016

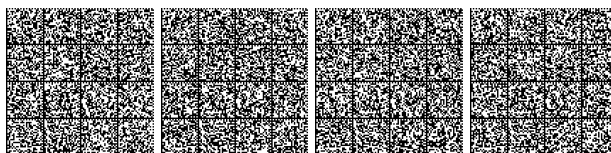
N. 7

Sentenza 16 dicembre 2010 - 5 gennaio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Appalti pubblici - Norme della Regione Liguria - Finanza di progetto - Concorso di capitali privati alla realizzazione di opere pubbliche di interesse regionale - Facoltà per l'amministrazione di individuare, mediante procedura di evidenza pubblica, i soggetti che intendano concorrere a ruolo di promotore, prima della valutazione di pubblica utilità dell'opera da effettuarsi in sede di programmazione triennale di cui all'art. 128 del codice dei contratti pubblici - Disciplina difforme da quella del codice dei contratti, espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Liguria 28 dicembre 2009, n. 63, art. 1, comma 6, che introduce l'art. 27-bis nella legge della Regione Liguria 11 marzo 2008, n. 5.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 153.



Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Rapporto di impiego privatizzato - Attribuzione di un compenso per l'esercizio di compiti che comportano specifiche responsabilità nell'ambito delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, previste dal contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Regioni-Enti Locali - Violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile e della cd. riserva di contrattazione collettiva - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Liguria 28 dicembre 2009, n. 63, art. 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *l*); d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, artt. 40 e seguenti.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Trasferta - Tempo occorrente per il viaggio - Computo ai fini del completamento dell'orario di lavoro e per il calcolo del lavoro straordinario - Violazione della riserva di contrattazione collettiva, con lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Liguria 28 dicembre 2009, n. 63, art. 7.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *l*); d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, titolo III.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Corresponsione di un'indennità di servizio per il personale dipendente dalla Giunta regionale con rapporto di lavoro subordinato in servizio presso la sede di Bruxelles - Violazione della riserva di contrattazione collettiva, con lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Liguria 28 dicembre 2009, n. 63, art. 8.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *l*); d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, titolo III.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Stabilizzazione del personale precario della Regione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili - Mancata indicazione di tale doglianza nella deliberazione del Consiglio dei ministri - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Liguria 28 dicembre 2009, n. 63, art. 5.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *l*) ed *m*).

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Stabilizzazione del personale precario della Regione - Copertura di posti vacanti nella dotazione in organico attraverso concorsi pubblici riservati per titoli ed esami per soggetti che siano in possesso di specifici requisiti, con deroga alla disciplina statale - Introduzione di disciplina difforme da quella statale - Violazione del principio dell'accesso agli uffici pubblici mediante pubblico concorso - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.

- Legge della Regione Liguria 28 dicembre 2009, n. 63, art. 5.
- Costituzione, artt. 51 e 97 e (artt. 3, 117, terzo comma).

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Progressioni economiche e di carriera - Procedure selettive per la progressione verticale per i dipendenti regionali nel sistema di classificazione - Introduzione di disciplina difforme da quella statale - Contrasto con il principio di accesso ai pubblici uffici mediante concorso - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.

- Legge della Regione Liguria 28 dicembre 2009, n. 63, art. 6.
- Costituzione, art. 97 (artt. 3, e 117, commi primo, secondo, lett. *e*), *l*) ed *m*), e terzo; d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, art. 23).

Impiego pubblico - Amministrazione pubblica - Norme della Regione Liguria - Modifiche alla legge della Regione Liguria 19 dicembre 1990, n. 38 - Reclutamento del personale dei Gruppi consiliari - Possibilità di stipulare contratti a termine e rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, in contrasto con le disposizioni e i requisiti fissati dalla normativa statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, violazione dei principi sull'accesso ai pubblici uffici, di eguaglianza, di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione - Riconducibilità della disposizione denunciata alla competenza legislativa residuale delle Regioni dell'organizzazione degli uffici regionali, comunque nel rispetto dei criteri posti dalla legislazione statale - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Liguria 28 dicembre 2009, n. 63, art. 28, comma 10, che sostituisce l'art. 5-bis della legge della Regione Liguria 19 dicembre 1990, n. 38.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lett. *l*); d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, artt. 7 e 36.



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 artt. 1, comma 6, da 4 a 8 e 28, comma 10, della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2009, n. 63 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2010), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26 febbraio - 3 marzo 2010, depositato in cancelleria l'8 marzo 2010 ed iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

Udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 2010 il giudice relatore Luigi Mazzella;

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

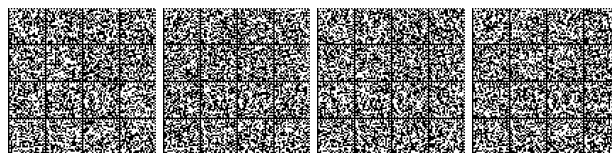
Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso depositato in cancelleria l'8 marzo 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, con riferimento agli artt. 3, 97, 117, commi primo e secondo, lettere *e*), *l*) e *m*), e terzo, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 6, e 4, 5, 6, 7, 8 e 28, comma 10, della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2009, n. 63 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2010).

1.1. — Quanto all'art. 1, comma 6, il Presidente del Consiglio riferisce che la norma censurata ha modificato la legge regionale 11 marzo 2008, n. 5, recante «Disciplina delle attività contrattuali regionali in attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture) e successive modificazioni ed integrazioni», inserendo, dopo l'art. 27, l'art. 27-*bis*, intitolato "Finanza di progetto". La nuova disposizione autorizza i soggetti privati, che intendano promuovere interventi realizzabili con capitale privato, quand'anche non previsti negli strumenti di programmazione, a presentare uno studio di "pre-fattibilità", senza alcun diritto al compenso per la prestazione eseguita o alla realizzazione dell'intervento proposto; stabilisce che l'Amministrazione, qualora ritenga di pubblico interesse l'intervento, abbia facoltà di ricercare, mediante procedura ad evidenza pubblica, i soggetti che intendano concorrere al ruolo di promotore; e dispone che la Giunta regionale adotti con proprio provvedimento linee guida in tema di finanza di progetto relativamente ad opere di interesse dell'Amministrazione regionale.

Secondo il Presidente del Consiglio, tale disposizione disciplina la materia della finanza di progetto in modo parzialmente difforme rispetto a quanto disposto dagli artt. 4 e 153 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), in quanto, in luogo dello studio di fattibilità, previsto dalla disciplina statale quale momento iniziale del procedimento, introduce uno studio di pre-fattibilità il cui significato non è ben delineato, e soprattutto in quanto, a differenza della corrispondente norma statale, non contempla un obbligo per l'amministrazione di provvedere su tali proposte. In tal modo, la norma regionale violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost. (vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario) e l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. (tutela della concorrenza), poiché inciderebbe su una procedura di evidenza pubblica, la cui disciplina riflette quella operante in ambito comunitario.

In particolare, poi, il comma 4 dello stesso art. 27-*bis*, nell'autorizzare la Giunta ad adottare, con proprio provvedimento, linee guida in tema di finanza di progetto, relativamente ad opere di interesse dell'Amministrazione regionale, invaderebbe la competenza esclusiva dello Stato, cui solo spetta l'indicazione di linee-guida in una materia di sua esclusiva pertinenza.



La disposizione, infine, violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettere *l)* (ordinamento civile) e *m)* (livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili), Cost.

1.2. — Il ricorrente censura, poi, l'art. 4 della legge regionale in parola. Secondo il Presidente del Consiglio tale norma — nel disporre che il compenso per l'esercizio di compiti che comportano specifiche responsabilità, previsto dall'art. 17, secondo comma, lettera *f)* del contratto collettivo nazionale di lavoro, può essere corrisposto alla generalità dei dipendenti di categoria B e C a cui è attribuita la responsabilità del procedimento ai sensi della vigente normativa, e che i criteri e le condizioni per l'erogazione del compenso sono definiti tenendo presenti le specifiche condizioni organizzative dell'ente, nell'ambito delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività previste dal predetto contratto collettivo e sulla base della contrattazione decentrata — si pone in contrasto con le disposizioni contenute nel titolo terzo del d.lgs. 20 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni), che complessivamente individua le procedure da seguire in sede di contrattazione e sancisce l'obbligo del rispetto della normativa contrattuale. La norma in esame, in tal modo, contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile, tra i quali certamente la materia del rapporto di impiego privatizzato e dei contratti collettivi.

1.3. — Il successivo art. 5 della legge regionale, disponendo che, per la copertura di posti vacanti nella dotazione in organico, siano banditi concorsi pubblici riservati per titoli ed esami per soggetti che siano in possesso di taluni requisiti (almeno un anno di attività maturato nel quinquennio anteriore alla data di entrata in vigore della presente legge presso la Regione Liguria, presenza in servizio presso la Regione Liguria alla data di entrata in vigore della presente legge, titolarità di uno dei seguenti rapporti con la Regione Liguria: contratto di somministrazione di lavoro; contratto di collaborazione coordinata e continuativa; contratto di lavoro subordinato a tempo determinato) e disponendo che, in tale fattispecie non operino i divieti previsti dall'art. 3, comma 94, lettera *b)*, ultimo periodo della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2008) e successive modificazioni e integrazioni, contrasterebbe con quanto disposto dall'art. 17, comma 10, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2009, n. 102.

Secondo quanto previsto dal comma 10 di tale articolo, infatti, «nel triennio 2010-2012, le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno nonché dei vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente in materia di assunzioni e di contenimento della spesa di personale secondo i rispettivi regimi limitativi fissati dai documenti di finanza pubblica, e per le amministrazioni interessate, previo espletamento della procedura di cui all'art. 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, possono bandire concorsi per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti, non superiore al 40 per cento dei posti messi a concorso, per il personale non dirigenziale in possesso dei requisiti di cui all'art. 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e all'art. 3, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Tale percentuale può essere innalzata fino al 50 per cento dei posti messi a concorso per i comuni che, allo scopo di assicurare un efficace esercizio delle funzioni e di tutti i servizi generali comunali in ambiti territoriali adeguati, si costituiscono in un'unione ai sensi dell'art. 32 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, fino al raggiungimento di ventimila abitanti».

Secondo il Presidente del Consiglio, la disposizione regionale che si impugna incide illegittimamente sulla competenza esclusiva statale, prevedendo un regime sostanzialmente difforme rispetto a quanto stabilito dalla norma interposta ora richiamata, violando la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili (art. 117, secondo comma, lettere *l)* e *m)*, Cost.).

Per altro verso, disponendo diversamente rispetto alla norma statale, la norma regionale configurerebbe una modalità di assunzione riservata, in contrasto con i principi di accesso ai pubblici uffici di cui all'art. 97 Cost.

Sotto ulteriore profilo, la norma in esame, nella parte in cui prevede la possibilità di stabilizzazione del personale con contratto di somministrazione di lavoro nonché con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, contempla la possibilità di espletare concorsi riservati a personale già titolare di altre forme di rapporto di lavoro flessibile escluse dalla normativa statale di riferimento, ossia l'art. 1, commi 557 e 558, legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007); l'art. 3, commi 90 e 94, legge n. 244 del 2007, nonché dalla circolare del dipartimento della funzione pubblica n. 5 del 2008, disposizioni che non ammettono la stabilizzazione del personale in servizio con forme contrattuali di lavoro differenti dal tempo determinato; e, per altro verso, contrasterebbe anche con i principi di ragionevolezza, buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.



Da ultimo, la generalizzata previsione di copertura dei posti vacanti nella dotazione organica, secondo il Presidente del Consiglio, non è in linea con gli indirizzi generali posti dallo Stato, e da intendere quali principi fondamentali, con la normativa in materia di progressivo contenimento delle spese per il personale dipendente. Da ciò conseguirebbe, pertanto, anche una violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., che contempla tra quelle di legislazione concorrente la materia del coordinamento della finanza pubblica.

1.4. — Il Presidente del Consiglio censura, poi, l'art. 6 della legge regionale ligure n. 63 del 2009, recante la disciplina delle procedure selettive per la progressione verticale nel sistema di classificazione, la quale dispone che le procedure già bandite entro il 31 gennaio 2010 sono portate a conclusione, i candidati vincitori sono riclassificati e le relative graduatorie sono utilizzabili per tutto il periodo di validità delle stesse previsto dalla legge regionale 30 novembre 2001, n. 40 (Norme straordinarie sulla copertura dei posti vacanti) e, cioè, per tre anni. Tale previsione, che considera tanto le progressioni economiche quanto quelle di carriera, appare al ricorrere in contrasto con quanto previsto dal 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), e in particolare dall'art. 23 che prevede che le progressioni di carriera siano «attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione», e il successivo art. 2, che contempla la possibilità di coprire i posti disponibili nella dotazione organica con il personale interno limitatamente ad una «riserva non superiore al cinquanta per cento».

L'articolo censurato, in tal modo, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento alla materia del coordinamento della finanza pubblica tra quelle di legislazione concorrente, e si porrebbe in contrasto con i principi di ragionevolezza e di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

1.5. — Il Presidente del Consiglio censura, poi, l'art. 7 della legge regionale, che detta disposizioni in materia di trasferte, stabilendo che per il personale in trasferta il tempo occorrente per il viaggio è utile ai fini del completamento dell'orario di lavoro e per il calcolo del lavoro straordinario per il personale cui può essere corrisposto il relativo compenso.

Secondo il Presidente del Consiglio, la norma censurata contrasta con le disposizioni contenute nel titolo III (Contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale) del citato d.lgs. n. 165 del 2001, che indica le procedure da seguire in sede di contrattazione e l'obbligo del rispetto della normativa contrattuale, l'orario di lavoro, ordinario e straordinario sarebbe materia riservata alla contrattazione collettiva. La norma in esame, pertanto, contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi).

1.6. — Anche l'art. 8 della legge impugnata, accordando al personale dipendente dalla Giunta regionale con rapporto di lavoro subordinato in servizio presso la sede di Bruxelles un'indennità di servizio di euro tredicimila lordi annui per tredici mensilità, si porrebbe in contrasto con le disposizioni contenute nel titolo III (Contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale) del d.lgs. n. 165 del 2001 che indica le procedure da seguire in sede di contrattazione e l'obbligo del rispetto della normativa contrattuale e con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi).

1.7. — Il Presidente del Consiglio, infine, censura l'art. 28 della legge n. 63 del 2009 della Regione Liguria, il cui comma 10 sostituisce l'art. 5-bis della legge regionale 19 dicembre 1990, n. 38 (Testo unico della norma in materia di funzionamento e di assegnazione di personale ai Gruppi Consiliari), e dunque, lo stesso art. 5-bis, nel testo così innovato, disponendo che per le esigenze degli uffici di segreteria politica della Giunta regionale e del presidente della stessa possono essere stipulati contratti a termine e instaurati rapporti di collaborazione, consulenza o di cui all'art. 409, n. 3, del codice di procedura civile, anche in deroga agli artt. 7 e 36 del decreto legislativo n. 165 del 2008, e allo stesso art. 26, commi 1 e 2, della legge regionale n. 5.

Secondo il Presidente del Consiglio, tale disposizione viola i principi di eguaglianza, nonché di accesso mediante concorso ai pubblici uffici e di buon andamento della Pubblica Amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost., e l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile.

2. — Si è costituita nel giudizio di costituzionalità la Regione Liguria, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o sia respinto nel merito, ma affermando al contempo di limitarsi a contrastare le sole questioni relative agli artt. 5 e 28 della legge impugnata.

In relazione all'art. 5 della legge regionale impugnata, la Regione contesta la possibilità di ascrivere la disciplina del lavoro regionale nell'ambito materiale dell'ordinamento civile, sostenendo che, ove si aderisse al predetto inquadramento, non residuerebbe alcuno spazio di intervento per la Regione. In ogni caso, secondo la difesa regionale, tutti



gli aspetti di disciplina che attengono direttamente alla struttura organizzativa della Amministrazione della Regione devono considerarsi estranei alla predetta materia. Quanto alla dedotta violazione dell'art. 97 Cost., poi, la Regione afferma che si tratta di eccezioni non irragionevoli al predetto principio, come tali ritenute ammissibili dalla stessa giurisprudenza della Corte.

Quanto all'art. 28, la Regione resistente contesta la dedotta lesione degli artt. 7 e 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, affermando che l'uso di strumenti contrattuali flessibili da parte della Regione troverebbe giustificazione nelle particolari esigenze degli uffici di segreteria politica.

3. — Con memoria depositata in data 13 ottobre 2010, la Regione ha illustrato ulteriormente le proprie conclusioni, aggiungendo alcune considerazioni difensive anche in relazione all'art. 1, comma 6 e all'art. 4 della legge regionale impugnata.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, con riferimento agli articoli 3, 97, 117, commi primo, secondo, lettere *e*), *l*) e *m*), e terzo, della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 6, 4, 5, 6, 7, 8 e 28, comma 10, della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2009 n. 63 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2010).

1.1. — L'art. 1, comma 6, modifica la legge regionale 11 marzo 2008, n. 5 (Disciplina delle attività contrattuali regionali in attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163), introducendo l'art. 27-*bis*, intitolato «Finanza di Progetto». Tale ultima norma autorizza i soggetti privati che intendano promuovere interventi non previsti dagli strumenti di programmazione triennale adottati dalla Regione a presentare «studi di pre-fattibilità», senza alcun diritto a compenso o alla realizzazione dell'opera e neppure ad una tempestiva decisione della Regione, prevedendo in tal modo una disciplina difforme da quella dettata dall'art. 153, comma 19, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), che consente ai privati, in analoghe circostanze, la presentazione di studi di fattibilità e, pur escludendo il diritto a un compenso e alla realizzazione dell'opera, prevede l'obbligo dell'amministrazione di provvedere sulla proposta nel termine di sei mesi.

La disciplina della finanza di progetto, a livello statale, si inserisce nell'ambito della disciplina generale dei contratti pubblici, caratterizzandosi come un particolare metodo di affidamento dell'opera pubblica, alternativo rispetto a quello della concessione (disciplinata dall'art. 143 del Codice dei contratti pubblici), nel quale la gara pubblica è basata su uno studio di fattibilità dell'opera e prevede la pubblicazione di un bando finalizzato alla presentazione di offerte che contemplino l'utilizzo di risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti.

La peculiarità di tale sistema, pertanto, risiede nella sua idoneità a stimolare, per i lavori pubblici o di pubblica utilità finanziabili in tutto o in parte con capitali privati, un contributo di idee da parte dell'imprenditoria privata, nell'individuazione delle modalità di realizzazione tecnica dell'opera pubblica, sia attraverso la predisposizione, da parte del promotore, dello studio di fattibilità, sia nel corso del procedimento, attraverso le eventuali modifiche.

La procedura, disciplinata dal legislatore statale, modificata recentemente dal d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152, recante «Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62» (cd. terzo decreto correttivo), si articola in tre possibili varianti: una procedura a iniziativa pubblica, con gara unica previo bando e senza prelazione per il promotore (art. 153, commi da 1 a 14); una procedura ad iniziativa pubblica, con gara doppia previo bando e con prelazione, detta «bifase» (art. 153, comma 15); una procedura ad iniziativa privata, con gara doppia previo avviso, ad esito alternativo (art. 153, comma 16).

Tutte le predette modalità di individuazione del contraente, ivi compresa quella ad iniziativa privata, presuppongono che la valutazione di pubblica utilità dell'opera sia già stata previamente effettuata dall'amministrazione aggiudicatrice a monte, in sede di programmazione triennale di cui all'art. 128 dello stesso codice dei contratti. Tale norma, infatti, prevede esplicitamente che l'attività di realizzazione dei lavori di cui al codice dei contratti, il cui importo sia superiore a 100.000 euro, debba svolgersi sulla base di un programma triennale e che questo costituisca momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei bisogni che possono essere soddisfatti, in particolare, tramite la realizzazione di lavori finanziabili con capitali privati, in quanto suscettibili di gestione economica. La norma, inoltre, predispone un sistema di pubblicità di tale attività di programmazione, mediante affissione dello schema di programma triennale e dei suoi aggiornamenti nella sede delle amministrazioni aggiudicatrici per almeno sessanta giorni consecutivi ed eventualmente mediante pubblicazione sul profilo di committente della stazione appaltante.



Al contrario, la fattispecie disciplinata dal comma 19 dell'art. 153, che la norma regionale censurata sostanzialmente ricalca, comporta una alternativa al suddetto procedimento, caratterizzandosi per il fatto di prevedere un meccanismo di affidamento di opere e lavori la cui corrispondenza ai bisogni dell'amministrazione, e la cui finanziabilità con capitale privato, non sia stata ancora valutata dall'amministrazione. Si tratta, dunque, di un'iniziativa privata non solo nella fase progettuale ma addirittura nella sua genesi, nella quale il soggetto privato si fa promotore, prima ancora che di una possibile soluzione tecnica ad un problema, della stessa valutazione di pubblica utilità delle opere.

Il Presidente del Consiglio afferma che la norma regionale, disciplinando una delle possibili modalità di instaurazione di una procedura ad evidenza pubblica (quella disciplinata dall'art. 153 del codice dei contratti), peraltro in modo difforme dalla disciplina statale, incide illegittimamente sulla materia, di competenza legislativa esclusiva statale, della tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost.

La Regione Liguria, per contro, afferma che, sia nella fattispecie regolata dal comma 19 dell'art. 153, sia in quella prevista dalla norma regionale, la disciplina incide su una fase antecedente alle procedura ad evidenza pubblica e non mette in questione la tutela della concorrenza, contribuendo a integrare l'attività pubblica di programmazione. Essa sottolinea che l'eventuale valutazione positiva, da parte dell'amministrazione, della pubblica utilità dell'opera, lascia impregiudicato il ricorso alle procedure ad evidenza pubblica ed anzi determina proprio l'inizio di una delle procedure previste dalla normativa vigente per la finanza di progetto, come testualmente dispongono l'art. 153, comma 19, ultimo periodo e lo stesso art. 27-bis della legge regionale.

1.2. — Il Presidente del Consiglio dubita, altresì, della legittimità costituzionale degli artt. 4, 7 ed 8 della legge regionale ligure n. 63 del 2009: il primo, in materia di trattamento economico dei dipendenti regionali, prevede la corresponsione, a coloro che svolgano compiti che importano una particolare responsabilità, di un'indennità prevista dalla stessa contrattazione collettiva (CCNL del comparto Regioni – Enti Locali), da prelevarsi da un fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività; l'art. 7, in materia di trasferte, stabilisce che, per il personale in trasferta, il tempo occorrente per il viaggio è utile ai fini del completamento dell'orario di lavoro e per il calcolo del lavoro straordinario per il personale cui può essere corrisposto il relativo compenso; il successivo art. 8, infine, dispone che, al personale dipendente dalla Giunta regionale con rapporto di lavoro subordinato in servizio presso la sede di Bruxelles, sia corrisposta un'indennità di servizio di euro tredicimila lordi annui per tredici mensilità.

Il Presidente del Consiglio reputa tali norme tutte lesive della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, nel cui ambito rientrerebbe la disciplina del pubblico impiego "privatizzato" (cd. riserva di contrattazione collettiva).

1.3. — Il ricorrente censura poi l'art. 5 della legge regionale ligure n. 63 del 2009. Tale norma prevede, per la copertura di posti vacanti nella dotazione in organico, che siano banditi concorsi pubblici riservati, per titoli ed esami, per soggetti in possesso di determinati requisiti di professionalità e di anzianità, stabilendo che in tali casi non operino i divieti previsti dall'art. 3, comma 94, lettera b), ultimo periodo della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2008).

Il Presidente del Consiglio muove diverse censure alla norma in esame. In primo luogo, afferma che essa, ponendosi in contrasto con la normativa statale di riferimento, e in particolare con la disciplina dettata dall'art. 17, comma 10 del decreto-legge 1º luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), che prevede, tra l'altro, un tetto massimo del 40% alle stabilizzazioni mediante concorsi interni (elevabile al 50%), assente dalla previsione impugnata, lederebbe la competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e di livelli essenziali delle prestazioni; in secondo luogo, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 97 Cost., perché la norma regionale prevederebbe una modalità di assunzione riservata, in contrasto con la normativa statale sopra citata e, dunque, con il principio del necessario carattere pubblico dell'accesso ai pubblici uffici. In terzo luogo, la norma sarebbe illegittima, perché riserverebbe tale concorso a personale titolare di rapporti di lavoro flessibile escluso dalla normativa statale "di riferimento". In quarto luogo, essa sarebbe lesiva dei criteri di ragionevolezza, di buon andamento e imparzialità della P.A. nella parte in cui esclude l'applicabilità dell'art. 3, comma 94, lettera b) ultima parte – che vieta l'utilizzazione delle stabilizzazioni per il personale di diretta collaborazione degli organi politici presso le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e successive modificazioni, nonché il personale a contratto che svolge compiti di insegnamento e di ricerca nelle università e negli enti di ricerca e, dunque, in tal modo, consente la stabilizzazione di tale tipologia di personale. Infine, viene denunciata la lesione della competenza legislativa statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

1.4. — Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, poi, l'art. 6 della medesima legge regionale ligure. Tale disposizione, in tema di progressione economica e di carriera, prevede che i soggetti risultanti vincitori nelle prove



selettive bandite entro il gennaio 2010 siano “riclassificati” e che le relative graduatorie siano utilizzabili, ai fini della loro progressione, per un triennio.

In tal modo, sostiene il ricorrente, sarebbe violato il principio, introdotto dall’art. 23 del d.lgs. 150 del 2009, che dispone che le progressioni economiche siano attribuite in modo selettivo a un numero limitato di dipendenti e in relazione a competenze professionali e risultati, individuali e collettivi; sarebbe, altresì, violato l’art. 24 dello stesso decreto, che limita la possibilità di coprire posti disponibili mediante personale interno in progressione al 50 %.

Tale deroga determinerebbe, da un lato, l’invasione della competenza legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica (e dei sopra riportati principi di coordinamento della finanza pubblica) e, dall’altro, una lesione del principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

1.5. — Il Presidente del Consiglio censura, infine, l’art. 28 della legge regionale n. 63 del 2009.

Tale norma autorizza la Giunta e il suo presidente a dotarsi di personale assunto con forme di collaborazione flessibile, anche in deroga dei principi dettati dagli artt. 7 e 36 del d.lgs. 165 del 2001. In base a tali norme statali, di carattere generale, le amministrazioni pubbliche e le Regioni possono assumere personale con forme contrattuali flessibili soltanto per sopperire ad esigenze eccezionali e temporanee.

Secondo il ricorrente, la deroga disposta dalla norma impugnata viola il principio dell’accesso ai pubblici uffici mediante pubblico concorso e quello di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all’art. 97 Cost., oltre che la competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

2. — La questione, relativa all’art. 1, comma 6, della legge regionale ligure n. 63 del 2009 è fondata.

L’iniziativa disciplinata dall’art. 153, comma 19, del d.lgs. n. 163 del 2006 si caratterizza, rispetto alle altre tre forme di realizzazione della finanza di progetto, per la sua idoneità ad integrare e coadiuvare l’attività di programmazione dell’amministrazione aggiudicatrice. L’ente pubblico si avvale dell’iniziativa privata e del contributo di idee e di capitali privati non solo per la realizzazione delle sue finalità, ma anche per la loro stessa individuazione. Lo studio di fattibilità presentato ai sensi del comma 19, al pari delle altre procedure per la realizzazione della finanza di progetto, in caso di valutazione positiva, da parte dell’amministrazione, della pubblica utilità dell’opera, finisce con il costituire l’unica base della gara successiva e il solo termine di confronto delle eventuali altre offerte.

Questa Corte (sentenza n. 411 del 2008), nel dichiarare l’illegittimità costituzionale di una disposizione regionale analoga a quella oggi censurata, ha già avuto occasione di affermare che le norme relative alle procedure di gara ed all’esecuzione del rapporto contrattuale, ivi comprese quelle in tema di programmazione di lavori pubblici, sono di competenza legislativa statale perché poste a tutela della concorrenza.

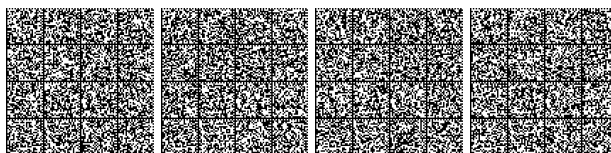
Tale incidenza è evidente anche nel caso della disposizione oggi censurata. La presentazione di uno studio di fattibilità non compreso nella programmazione triennale attribuisce al proponente un indiscutibile vantaggio nella successiva gara per l’affidamento dell’opera stessa, dal momento che egli è il primo ad aver approfondito gli aspetti tecnici, amministrativi e finanziari del problema; ed anzi, proprio per effetto della mancata previsione della pubblica utilità dell’opera, può dirsi che egli acquisisce un vantaggio verosimilmente ancora maggiore rispetto agli eventuali concorrenti.

Pertanto, si deve ritenere che la presentazione dello studio di fattibilità, di cui all’art. 153, comma 19, pur cadendo in un momento antecedente alla fase dell’evidenza pubblica, costituisce parte integrante di quest’ultima. La norma regionale censurata, dunque, incidendo direttamente sulla materia, di competenza esclusiva statale, della tutela della concorrenza, è illegittima.

2.1. — La questione relativa all’art. 4 della legge regionale impugnata è fondata.

La norma censurata, pur limitandosi a recepire il contenuto del contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 1999 e a ricalcarne pedissequamente la previsione, è lesiva della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile e della cd. riserva di contrattazione collettiva. Infatti, essa, attraverso il richiamo ad una norma contrattuale, pur adottata nella sede competente, fissa in maniera definitiva una fonte necessariamente fluida e mutevole, qual è la contrattazione collettiva, determinando, per la sola Regione Liguria, l’ultrattività di tale regime; che, peraltro, è stato sopravanzato, a livello nazionale, da una nuova disciplina contrattuale più rigorosa.

2.2. — Anche le questioni relative ai successivi artt. 7 ed 8 sono fondate. In riferimento al personale contrattualizzato, invero, tali norme dettano una disciplina eccentrica in materia, rispettivamente, di orario di lavoro e di trattamenti economici, incidendo su aspetti privatistici del contratto con la Regione, con lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile (sentenze n. 189 del 2007, n. 308 del 2006 e n. 507 del 2000).



2.3. — La questione relativa all'art. 5 della legge regionale ligure, sollevata con riferimento all'asserita lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile e livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettere *l*) e *m*), Cost.) deve essere dichiarata inammissibile, dal momento che nella deliberazione del Consiglio dei ministri non è fatto alcun cenno ai predetti parametri. Pertanto, considerato il carattere dispositivo dei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la mancata indicazione di tale doglianza nella determinazione dell'organo chiamato ad esprimere la volontà dell'ente preclude a questa Corte l'esame nel merito della questione.

2.3.1. — La questione, ammissibile relativamente alle altre censure, nel merito è fondata con riguardo alla denunciata lesione del principio dell'accesso agli uffici pubblici mediante pubblico concorso.

Questa Corte ha più volte avuto occasione di ribadire il principio in base al quale la natura comparativa e aperta della procedura è elemento essenziale del concorso pubblico, sicché procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno, violano il carattere pubblico del concorso.

Ne consegue che quando, come nell'ipotesi in esame, sia riscontrabile una riserva integrale di posti al personale interno, deve ritenersi violata quella natura "aperta" della procedura, che costituisce elemento essenziale del concorso pubblico (sentenza n. 100 del 2010).

La questione va, pertanto, accolta con riferimento al principio del necessario carattere aperto delle procedure selettive concorsuali per l'accesso ai pubblici uffici; principio, peraltro, consacrato non soltanto nell'art. 97 Cost., indicato dal ricorrente, ma anche nell'art. 51 Cost.

L'accoglimento della questione, con riferimento ai predetti parametri, determina l'assorbimento delle altre censure attinenti all'art. 5 della legge regionale ligure n. 63 del 2009.

2.4. — La questione relativa all'art. 6 della legge regionale impugnata è fondata, con riferimento ai principi espressi dall'art. 97 Cost.

Questa Corte, nel dichiarare l'illegittimità di una legge della Regione Lombardia che introduceva procedure di mobilità verticale per i dipendenti regionali, prevedendo il reinquadramento nella qualifica superiore di categorie di personale senza una specifica verifica attitudinale in relazione alla qualifica e alle funzioni da conferire, ha da tempo avuto modo di affermare il principio in base al quale la progressione nei pubblici uffici deve avvenire per concorso e previa rideterminazione della dotazione organica complessiva (sentenza n. 478 del 1995 e, in senso analogo, sentenze n. 159 del 2005, n. 274 del 2003, n. 218 del 2002 e n. 1 del 1999).

La norma regionale censurata, prevedendo una modalità di progressione verticale nel sistema di classificazione, basata sui risultati di un concorso già espletato e non già sull'indizione di nuovi concorsi *ad hoc*, nella quale i candidati vincitori sono riclassificati e le relative graduatorie sono utilizzabili per i successivi tre anni, si pone, pertanto, in contrasto con il principio di accesso ai pubblici uffici mediante concorso, che deve ritenersi operante anche per le progressioni di carriera.

Restano assorbite le ulteriori censure.

2.5. — La questione relativa all'art. 28 della legge regionale ligure n. 63 del 2009 non è fondata.

2.5.1. — Questa Corte ha già avuto modo di chiarire (sentenza n. 235 del 2010) che le norme regionali dirette a disciplinare la possibilità di ricorrere a contratti a tempo determinato per far fronte alle esigenze lavorative della Regione devono ritenersi inquadrabili, facendo applicazione dei criteri da essa dettati per la identificazione della materia in cui si colloca la disposizione impugnata, nella materia dell'organizzazione degli uffici regionali, attribuita dall'art. 117, quarto comma, Cost., alla competenza legislativa residuale delle Regioni stesse.

2.5.2. — Questa Corte ha affermato altresì che, per gli incarichi di collaborazione con organi elettivi e politici, richiedenti un particolare rapporto di fiducia con il personale scelto, le Regioni possono derogare ai criteri statali di cui al d.lgs. n. 165 del 2001, prevedendo, in alternativa, altri criteri di valutazione ugualmente idonei a garantire la competenza e la professionalità dei soggetti di cui si avvale (sentenze n. 293 e n. 252 del 2009, n. 27 del 2008) e sempre che non ne sia prevista la successiva stabilizzazione (sentenza n. 293 del 2009).

La disposizione censurata può ritenersi rispettosa di tali principi, perché essa, nella prospettiva di garantire il necessario grado di fiduciarità del personale di diretta collaborazione, prevede, in caso di assunzione di personale in deroga ai principi dettati dalla citata legislazione statale, alcuni criteri selettivi che, valorizzando il possesso di esperienze professionali specifiche (dalla particolare competenza derivante da pregresse esperienze istituzionali e politiche, alla professionalità maturata in incarichi di responsabilità o consulenza, di durata triennale, in uffici pubblici o, per le segreterie particolari, alla circostanza che gli aspiranti collaboratori abbiano avuto pregresse esperienze triennali dello stesso tipo) devono ritenersi idonei a compensare adeguatamente – in vista dello specifico impegno richiesto – la deroga a quelli, più rigorosi, dettati dal d.lgs. n. 165 del 2001.



La norma, pertanto, deve ritenersi immune dalla prospettata censura di legittimità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 6, 4, 5, 6, 7, 8, comma 10, della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2009, n. 63 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2010);

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Liguria n. 63 del 2009, sollevata con riferimento all'art. 117, comma secondo, lettere l) e m), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge della Regione Liguria n. 63 del 2009, sollevate in riferimento all'art. 97 e all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 2010.

Il Presidente: DE SIERVO

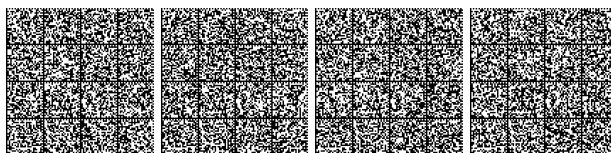
Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 5 gennaio 2011.

Il cancelliere: FRUSCELLA

11C0017





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 113

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 ottobre 2010
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Prezzi e tariffe - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Contributi sugli acquisti di carburante per autotrazione ai privati cittadini, sia persone fisiche che ONLUS, residenti nella Regione - Previsto rimborso di una parte del prezzo del carburante effettuato dalla Regione tramite la Camera di commercio ai gestori degli impianti, i quali erogano il carburante a prezzo ridotto ai residenti nella Regione - Lamentata indiretta riduzione dell'accisa gravante sui carburanti in contrasto con la normativa comunitaria che non consente una differenziazione a base regionale, nonché introduzione, con riguardo alle ONLUS, qualificabili come imprese, di aiuti di Stato non consentiti - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di norme comunitarie, violazione del vincolo dell'osservanza del diritto comunitario, violazione della competenza esclusiva statale in materia di rapporti tra lo Stato e l'Unione europea.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2010, n. 14, art. 3.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. a); direttiva 2003/96/CE (*recte*: 2003/96/CE) del 27 ottobre 2003; Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, artt. 107 e 108.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12;

Contro la Regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del presidente della regione *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge regionale Friuli-Venezia Giulia 13 agosto 2010, n. 14, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 7 ottobre 2010.

Sul B.U.R. Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2010, n. 32, S.O. 13 agosto 2010, n. 14, è stata pubblicata la Legge Regionale 11 agosto 2010 n. 14, recante «Norme per il sostegno all'acquisto dei carburanti per autotrazione ai privati cittadini residenti in Regione e di promozione per la mobilità individuale ecologica e il suo sviluppo».

Il Governo ritiene che tale legge sia censurabile nelle disposizioni contenute nell'art. 3 per contrasto con la normativa comunitaria — e conseguentemente con l'art. 117 Cost. — ed in particolare:

a) con la direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità;

b) con gli artt. 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Propone pertanto questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 comma 1 Cost. per i seguenti

MOTIVI

La normativa regionale rilevante.

L'art. 3 della l.r. Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2010, n. 14 così dispone:

«1. L'Amministrazione regionale è autorizzata a concedere contributi sugli acquisti di carburanti per autotrazione effettuati dai soggetti beneficiari cumulativamente sui singoli rifornimenti di carburante, sulla base della quantità acquistata.

2. I contributi per l'acquisto di benzina e gasolio sono stabiliti nella misura rispettivamente di 8 centesimi al litro e 6 centesimi al litro.

3. La misura dei contributi per l'acquisto di benzina e gasolio di cui al comma 2 è aumentata rispettivamente di 5 centesimi al litro e 3 centesimi al litro per i beneficiari residenti e per le ONLUS aventi sede nei comuni montani o parzialmente montani individuati come svantaggiati o parzialmente svantaggiati dalla direttiva 1975/273/CEE del Con-



siglio, del 28 aprile 1975, relativa all'elenco comunitario delle zone agricole svantaggiate ai sensi della direttiva 75/268/CEE (Italia), e nei comuni individuati dalla decisione C(2009) 1902/CE del 13 marzo 2009 che approva il DOCUP Obiettivo 2 2000-2006 e dalla Delib.G.R. 24 aprile 2009, n. 883, di presa d'atto di tale decisione.

4. La misura dei contributi prevista al comma 2, per ulteriori motivazioni congiunturali ovvero per esigenze di bilancio regionale e previo parere della Commissione consiliare competente, può essere modificata dalla Giunta regionale, entro il limite di scostamento di 5 centesimi al litro. La relativa deliberazione è pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione.

5. I beneficiari hanno diritto ai contributi di cui al comma 2 per ogni rifornimento effettuato con le modalità elettroniche stabilite dalla presente legge in tutti i punti vendita situati nel territorio regionale; nel caso in cui il rifornimento sia effettuato al di fuori del territorio regionale si applicano i criteri di cui all'articolo 6.

6. Il contributo non è concesso per il singolo rifornimento di carburante quando l'entità complessiva del beneficio risulta inferiore a 1 euro.

7. I contributi di cui al presente articolo sono aumentati di un incentivo di 5 centesimi al litro qualora l'autoveicolo interessato dal rifornimento sia dotato di almeno un motore a emissioni zero in abbinamento o coordinamento a quello a propulsione a benzina o gasolio.

8. A decorrere dal 1° gennaio 2015, i contributi di cui al comma 2 sono ridotti del 50 per cento per gli autoveicoli diversi da quelli di cui al comma 7 e con omologazione con codifica ecologica Euro 4 o inferiore.

9. I contributi di cui al comma 2 non sono concessi agli autoveicoli acquistati nuovi o usati successivamente al 1° gennaio 2015 qualora questi siano diversi da quelli di cui al comma 7 e con omologazione con codifica ecologica Euro 4 o inferiore».

Il precedente art. 2 così definisce i beneficiari dell'agevolazione:

«1. Ai fini della presente legge si intende per:

a) beneficiari:

1) le persone fisiche residenti nella regione intestatarie, cointestatarie, titolari di diritto di usufrutto o locatarie in locazione finanziaria o leasing dei mezzi autorizzati a beneficiare della contribuzione per l'acquisto dei carburanti per autotrazione, intendendo con tale termine i carburanti utilizzati per rifornire veicoli e motoveicoli;

2) i soggetti autorizzati in via permanente al rifornimento di mezzi intestati alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 (Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale), ammesse a beneficiare della contribuzione per l'acquisto dei carburanti per autotrazione; [...]».

Nei successivi articoli da 5 a 10 sono previste le modalità di erogazione del contributo ed il successivo rimborso da parte della Regione.

In particolare in base all'art. 5 comma 5 «Il contributo calcolato, ove non trovi applicazione quanto previsto dall'articolo 3, comma 6, è erogato direttamente dal gestore tramite corrispondente riduzione del prezzo dovuto per il carburante», mentre il successivo art. 10, comma 1 prevede che «Le Camere di commercio rimborsano ai gestori i contributi sull'acquisto di carburante erogati ai beneficiari, di norma con cadenza settimanale».

1) Violazione della direttiva 2003/96/CE e dell'art. 117, comma 1 Cost.

Il rimborso di una parte del prezzo del carburante effettuato dalla Regione tramite la Camera di Commercio ai gestori degli impianti (i quali, in pratica, erogano il carburante a prezzo ridotto ai residenti in Regione), configura nella sostanza una riduzione indiretta dell'accisa gravante sui carburanti e, conseguentemente, si pone in contrasto con la direttiva 2003/96/CE recante «Direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità».

In particolare la direttiva, pur prevedendo la possibilità che le accise abbiano aliquote differenti nei diversi Paesi, non consente una differenziazione limitata a base regionale.

Infatti le riduzioni consentite all'interno degli Stati (*cf.* ad esempio gli articoli 5 e 15) riguardano le diverse utilizzazioni del carburante ovvero le modalità di produzione dell'energia, mentre non viene prevista alcuna possibilità di una differenziazione di aliquote tra le varie regioni di uno Stato.

Una simile possibilità è solo consentita dall'art. 19 della direttiva, in forza del quale «1. Oltre a quanto disposto dagli articoli che precedono, in particolare gli articoli 5, 15 e 17, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può autorizzare gli Stati membri ad applicare ulteriori esenzioni o riduzioni in base a considerazioni politiche specifiche.



Lo Stato membro, che intenda adottare un provvedimento di questo tipo, ne dà comunicazione alla Commissione, fornendole inoltre tutte le informazioni pertinenti o necessarie.

La Commissione esamina la richiesta, tenendo conto, tra l'altro, di considerazioni attinenti al corretto funzionamento del mercato interno, della necessità di garantire una concorrenza leale e delle politiche comunitarie in materia di ambiente, di sanità, di energia e di trasporti.

Entro tre mesi dalla ricezione di tutte le pertinenti e necessarie informazioni, la Commissione presenta una proposta di autorizzazione del provvedimento di questo tipo da parte del Consiglio, oppure infirma il Consiglio dei motivi per cui non ha proposto l'autorizzazione del provvedimento di cui trattasi.

2. L'autorizzazione di cui al paragrafo 1, è accordata per un periodo massimo di sei anni, con possibilità di rinnovo secondo la procedura di cui al paragrafo 1.

3. La Commissione, qualora ritenga che le esenzioni o riduzioni di cui al paragrafo 1 non possano più essere mantenute, in particolare in base a considerazioni riguardanti la concorrenza o distorsioni nel funzionamento del mercato interno o la politica comunitaria in materia di sanità, protezione dell'ambiente, energia e trasporti, sottopone appropriate proposte al Consiglio. Il Consiglio adotta all'unanimità una decisione su tali proposte».

Poiché nella fattispecie non risulta rilasciato dalla Commissione alcuna autorizzazione in base alla citata norma, la norma agevolativa si pone in contrasto con la citata direttiva 2003/96/CE e conseguentemente con l'art. 117 comma 1 Cost.

Sul fatto che il meccanismo agevolativo viene ad avere un effetto equivalente ad una riduzione di aliquota dell'accisa, lo si evince anche dall'art. 6 della direttiva, in forza del quale «Gli Stati membri possono concedere le esenzioni o le riduzioni del livello di tassazione di cui alla presente direttiva:

a) direttamente, o

b) attraverso un'aliquota d'imposta differenziata,

o

c) rimborsando totalmente o in parte l'imposta versata».

E proprio un analogo meccanismo di rimborso è quello previsto dalla disposizione regionale impugnata.

2) *Violazione degli artt. 107 e 108 TFUE e dell'art. 117 comma 1 Cost.*

Come si è evidenziato, a norma dell'art. 2 della l.r. i beneficiari del contributo sono:

1) le persone fisiche residenti nella regione intestatarie, cointestatarie, titolari di diritto di usufrutto o locatarie in locazione finanziaria o leasing dei mezzi autorizzati a beneficiare della contribuzione per l'acquisto dei carburanti per autotrazione, intendendo con tale termine i carburanti utilizzati per rifornire veicoli e motoveicoli;

2) i soggetti autorizzati in via permanente al rifornimento di mezzi intestati alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 (Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale), ammesse a beneficiare della contribuzione per l'acquisto dei carburanti per autotrazione;

Orbene, l'ampia formulazione della norma, è tale da ricomprendere nel novero dei destinatari del beneficio anche soggetti qualificabili come «imprese» ai fini dell'applicazione del diritto europeo della concorrenza.

In particolare usufruiscono dell'agevolazione:

a) le imprese individuali;

b) gli esercenti le professioni liberali;

c) le ONLUS che svolgono anche un'attività economica.

In relazione a quest'ultima categoria è opportuno ricordare quanto affermato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee a proposito delle fondazioni bancarie:

«122 quando una fondazione bancaria, agendo direttamente negli ambiti di interesse pubblico e utilità sociale, fa uso dell'autorizzazione conferitale dal legislatore nazionale ad effettuare operazioni finanziarie, commerciali, immobiliari e mobiliari necessarie o opportune per realizzare gli scopi che le sono prefissi, essa può offrire beni o servizi sul mercato in concorrenza con altri operatori, ad esempio in settori come la ricerca scientifica, l'educazione, l'arte o la sanità.



123. In tale ipotesi, che deve essere valutata dal giudice nazionale, la fondazione bancaria deve essere considerata come un'impresa, in quanto svolge un'attività economica, nonostante il fatto che l'offerta di beni o servizi sia fatta senza scopo di lucro, poiché tale offerta si pone in concorrenza con quella di operatori che invece tale scopo perseguono.

124. Qualora ne sia affermata la natura di impresa, a titolo di controllo di una società bancaria e di ingerenza nella sua gestione oppure a titolo di attività svolta in un settore, in particolare sociale, scientifico o culturale, ad una fondazione bancaria come quella oggetto della causa principale devono applicarsi, di conseguenza, le norme comunitarie sugli aiuti di Stato». (sentenza 10 gennaio 2006 in causa C-222/04 Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze).

Nei confronti dei soggetti suindicata pertanto il contributo è tale da configurare un aiuto di stato ai sensi degli artt. 107 e 108 TFUE, in base ai quali:

Articolo 107 (ex articolo 87 del TCE).

1. Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

2. Sono compatibili con il mercato interno:

a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti;

b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali;

c) gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione. Cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare una decisione che abroga la presente lettera.

3. Possono considerarsi compatibili con il mercato interno:

a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale;

b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro;

c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse;

d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune;

e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione.

Articolo 108 (ex articolo 88 del TCE).

1. La Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati. Essa propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato interno.

2. Qualora la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, oppure che tale aiuto è attuato in modo abusivo, decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato.

Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale decisione entro il termine stabilito, la Commissione o qualsiasi altro Stato interessato può adire direttamente la Corte di giustizia dell'Unione europea, in deroga agli articoli 258 e 259.

A richiesta di uno Stato membro, il Consiglio, deliberando all'unanimità, può decidere che un aiuto, istituito o da istituirsi da parte di questo Stato, deve considerarsi compatibile con il mercato interno, in deroga alle disposizioni dell'articolo 107 o ai regolamenti di cui all'articolo 109, quando circostanze eccezionali giustificano tale decisione. Qualora la Commissione abbia iniziato, nei riguardi di tale aiuto, la procedura prevista dal presente paragrafo, primo comma, la richiesta dello Stato interessato rivolta al Consiglio avrà per effetto di sospendere tale procedura fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato al riguardo.

Tuttavia, se il Consiglio non si è pronunciato entro tre mesi dalla data della richiesta, la Commissione delibera.



3. Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale.

4. La Commissione può adottare regolamenti concernenti le categorie di aiuti di Stato per le quali il Consiglio ha stabilito, conformemente all'articolo 109, che possono essere dispensate dalla procedura di cui al paragrafo 3 del presente articolo.

In particolare non risulta che sia stata effettuata alla Commissione la comunicazione di cui al citato art. 108 par. 3, né l'esistenza di alcuna autorizzazione da parte della Commissione stesa, né che il beneficio sia contenuto nei limiti quantitativi (c.d. *de minimis*) previsto dai regolamenti di esenzione.

In conclusione, poiché con la disposizione impugnata la Regione ha concesso (anche) a soggetti qualificabili come «imprese» ai fini delle regole di concorrenza nell'UE, agevolazioni mediante risorse pubbliche a condizione che gli stessi siano residenti nel territorio regionale, ha in sostanza deliberato la concessione di aiuti di Stato.

Ciò comportava la necessità di chiedere previamente alla Commissione europea l'autorizzazione prevista dall'art. 107 par. 3 del TFUE; in mancanza gli aiuti sono da qualificarsi come illegali e la l.r. che li ha istituiti è da ritenersi incostituzionale per violazione dell'art. 127 comma 1 Cost.

Non appare da ultimo superfluo ricordare che in base all'art. 26 par. 2 della citata direttiva 2003/96/CE «I provvedimenti di esenzione o riduzione fiscale, differenziazione delle aliquote e rimborso d'imposta ai sensi della presente direttiva, possono configurarsi come aiuti di Stato e, in tal caso, sono da notificare alla Commissione, conformemente all'articolo 88, paragrafo 3 del trattato».

In materia si è anche pronunciata la Corte di Giustizia delle Comunità Europee affermando che «Può essere considerato un aiuto di Stato la tariffa, a favore di una categoria d'imprese, relativa ad una fonte d'energia che sia inferiore a quella che sarebbe stata normalmente stabilita, qualora essa, adottata da un ente che agisce sotto il controllo e secondo le direttive delle pubbliche autorità, possa essere attribuita allo Stato membro il quale, a differenza di un operatore economico ordinario, si serve dei suoi poteri per far fruire i consumatori di energia di un vantaggio pecuniario, rinunciando all'utile che potrebbe normalmente trarne» (sentenza 2 febbraio 1988 in cause riunite C-67/85 ed altre).

3) *Violazione dell'art. 117, comma 2, lett. a) Cost.*

L'art. 117 Cost. è altresì violato sotto altro profilo, in quanto non rispettando i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, la Regione ha invaso la competenza esclusiva dello Stato in materia di rapporti tra lo Stato e l'Unione europea di cui al comma 2, lett. a) dello stesso art. 117.

P.Q.M.

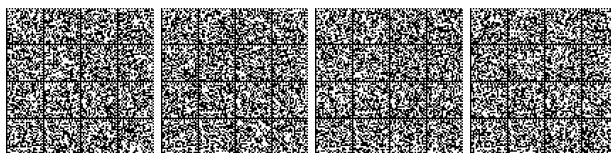
Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo e conseguentemente annullare l'art. 3 della legge regionale Friuli-Venezia Giulia 13 agosto 2010, n. 19 per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 7 ottobre 2010;*
- 2. copia della legge regionale impugnata.*

Roma, addì 12 ottobre 2010

L'Avvocato dello Stato: Gianni DE BELLIS



N. 114

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 ottobre 2010
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Commercio - Norme della Regione Abruzzo - Interpretazione autentica del comma 2, dell'art. 34 della legge regionale n. 17/2010, già censurato per illegittimità costituzionale - Chiusura domenicale - Previsione che per ogni giornata di deroga dall'obbligo di chiusura domenicale deve corrispondere la concertazione di una corrispondente giornata di chiusura infrasettimanale e che non è consentita la deroga alle chiusure domenicali e festive in caso di mancato adempimento di questo obbligo - Lamentata imposizione di vincoli alla libera esplicazione dell'attività imprenditoriale con disparità di trattamento rispetto ad esercenti in altre zone del territorio nazionale, contrasto con la normativa statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38, art. 2, che dà l'interpretazione autentica del comma 2 dell'art. 34 della legge della Regione Abruzzo 12 maggio 2010, n. 17.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, art. 11.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Sostituzione del comma 1 dell'art. 5 della legge regionale n. 24/2010, già censurato per illegittimità costituzionale - Interventi a sostegno dell'aeroporto d'Abruzzo - Previsione che i dirigenti responsabili dei progetti in itinere possano prorogare, anche più volte, eventuali contratti di collaborazione - Lamentato contrasto con la normativa statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile e della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, lesione dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento.

- Legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38, art. 5, comma 4, che sostituisce il comma 1 dell'art. 5 della legge della Regione Abruzzo 14 luglio 2010, n. 24.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lett. l) e terzo; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 7, comma 6; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 28.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui Uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato, nei confronti della Regione Abruzzo in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della regione Abruzzo del 10 agosto 2010, n. 38, pubblicata sul B.U.R. n. 13 del 13 agosto 2010 n. recante «Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010», nell'art. 2, rubricato «Interpretazione autentica del comma 2, dell'art. 34 della l.r. n. 17/2010», ove si prevede che:

«Il comma 2 dell'articolo 34 della l.r. 12 maggio 2010, n. 17 recante: “Modifiche alla l.r. 16 luglio 2008, n. 11 ‘Nuove norme in materia di Commercio’ e disposizioni per favorire il superamento della crisi nel settore del commercio” è interpretato nel senso che per ogni giornata di deroga dall'obbligo di chiusura domenicale deve corrispondere la concertazione di una corrispondente giornata di chiusura infrasettimanale e che non è consentita la deroga alle chiusure domenicali e festive in caso di mancato adempimento di questo obbligo. Non è consentita la deroga di cui al comma 2 dell'art. 34 della l.r. n. 17/2010, così come interpretato dal presente articolo nel caso di mancato rispetto del comma 3 del medesimo articolo 34»;

e nell'art. 5, rubricato «Compensi per lavoro straordinario emergenza terremoto», ove al comma 4 si prevede che:

Il comma 1 dell'art. 5 della l.r. 14 luglio 2010, n. 24: «Interventi a sostegno dell'aeroporto d'Abruzzo» è così sostituito:

«1. Al fine di consentire l'ordinata conclusione dei progetti in itinere, i dirigenti responsabili dei medesimi possono prorogare eventuali contratti di collaborazione in essere alla data di entrata in vigore della presente legge. Tali proroghe possono essere disposte anche più volte, purché siano necessarie alla definizione dei programmi di lavoro e/o dei progetti per i quali i rapporti sono in corso e nel rispetto, comunque, delle norme generali di finanza pubblica».

Le disposizioni riportate in epigrafe vengono impugnate, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 7 ottobre 2010, perché in contrasto con l'art. 117 secondo comma della Costituzione in relazione ai principi in materia di tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile.

1) Si premette che con la legge n. 17/2010, il legislatore regionale si è proposto di ridisciplinare, modificando in parte la precedente legge regionale n. 11/2008 «Nuove norme in materia di commercio», il settore del commercio con l'intento di prevedere misure atte a favorire il superamento della crisi economica. A tal fine ha dettato una disciplina di dettaglio tesa a rivedere tutto l'ambito del commercio, dalla fase del rilascio delle necessarie autorizzazioni all'esercizio



commerciale, alla disciplina della vendita dei diversi beni e dei giorni di chiusura degli esercizi commerciali, aspetto quest'ultimo disciplinato con l'art. 34 commi 2 e 3, di cui l'art. 2 legge n. 38/2010, in epigrafe indicato, si propone appunto di fornire l'interpretazione autentica.

Vale ricordare che l'articolo 34 comma 2 legge n. 17/2010 dispone che gli esercenti il commercio, con propria libera scelta, possano derogare dall'obbligo di chiusura domenicale e festiva, per un numero di 40 giornate nell'arco dell'anno, da stabilire con Ordinanza Sindacale, previa concertazione con i Sindacati e con le Organizzazioni di categoria delle giornate di chiusura infrasettimanale. La norma è stata oggetto di rilievi governativi, e pertanto impugnata (delibera C.d.M. del 9 luglio 2010) avanti a codesta ecc.ma Corte con ricorso a sostegno del quale il Presidente del Consiglio dei ministri rilevava che la possibilità di apertura straordinaria per un numero di 40 giornate nell'arco dell'anno non è prevista dall'articolo 11 del d.lgs. n. 114/98, disposizione nazionale di riferimento, secondo cui la «deroga all'obbligo di chiusura deve comunque comprendere il mese di dicembre nonché ulteriori otto domeniche o festività nel corso degli altri mesi dell'anno». Poiché la disposizione regionale prevede la possibilità di deroga per un numero superiore di giorni – 40 – rispetto a quelli stabiliti dall'art. 11 cit. — mese di dicembre + 8 — peraltro fruibili in qualunque mese dell'anno, è evidente come, per tale via, si determini una non giustificabile disparità di trattamento con i soggetti esercenti la medesima attività nelle altre zone del territorio nazionale.

In questa prospettiva il P.C.M. evidenziava come la norma si ponga in contrasto con l'art. 117 comma II, lett. e), laddove viene ad eliminare solo in ambito regionale i vincoli e i limiti posti dalla disciplina statale in punto di apertura straordinaria degli esercizi commerciali, mentre avrebbe dovuto limitarsi a richiamare la norma statale piuttosto che intervenire di nuovo su una materia già compiutamente regolata a livello generale.

2) Oggetto di impugnativa è stato anche il successivo comma 3 dell'art. 34, che prevede che i Comuni, sentite le Associazioni provinciali delle imprese del commercio, dei consumatori e dei lavoratori dipendenti, aderenti alle Organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale, nel deliberare relativamente alle deroghe di cui al comma II, limitatamente alla grande distribuzione si impegnino ad inserire nei propri atti la garanzia di assicurare a rotazione il riposo ai lavoratori per almeno la metà delle giornate di apertura domenicale o festiva e a sostituire i lavoratori a riposo con assunzioni temporanee nelle giornate domenicali e festive, al fine di garantire e implementare l'occupabilità del settore.

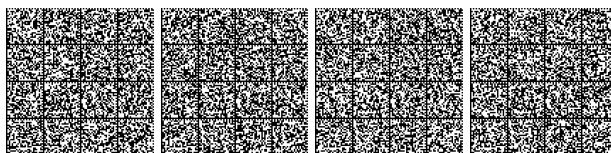
Anche in questo caso, a parere del legislatore regionale, lo scopo della norma è quello di favorire il commercio, consentendo la riduzione delle giornate annuali di chiusura obbligatoria degli esercizi commerciali, e, di seguito, favorire l'occupazione mediante la previsione di turni di riposo obbligatori, di rotazione dei lavoratori e di sostituzione dei lavoratori a riposo con personale assunto in via temporanea.

Senonché la disposizione è stata sottoposta a censura, nel rilievo che pone a carico unicamente degli operatori della grande distribuzione commerciale previsioni che contengono in definitiva veri e propri obblighi da attuarsi nell'ambito dei rapporti contrattuali che la grande distribuzione intrattiene con i propri lavoratori, obblighi tuttavia non previsti dalla corrispondente norma generale, l'art. 11 del d.lgs. n. 114/1998, e quindi tali da determinare alterazioni dell'assetto concorrenziale nel settore.

In conclusione, evidenziato che il comma 1 dell'art. 11 cit., nel prevedere che «gli orari di apertura e chiusura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio sono rimessi alla libera determinazione degli esercenti, nel rispetto delle disposizioni del presente articolo sentite le organizzazioni locali dei consumatori, delle imprese del commercio e dei lavoratori dipendenti», enuncia in via preliminare un principio di ordine generale, fondato su un'ampia libertà di contrattazione e di scelta, in punto sia di *an* che di *modus*, rimessa alle diverse parti del rapporto di lavoro, limitata solo dal rispetto di quanto fissato nei successivi commi della stessa disposizione, si concludeva nel senso del contrasto delle norme regionali con il principio di libera concorrenza sotto tre profili.

In via preliminare perché pongono vincoli in ordine alla possibilità ed alla modalità di deroga alla chiusura obbligatoria non previsti da alcuna norma statale; in ordine al comma 3, perché tali vincoli sono posti a carico unicamente della grande distribuzione operante nella realtà della regione Abruzzo, laddove analoghe strutture commerciali, in difetto di una norma statale di tal fatta, appaiono libere di organizzare le giornate di apertura straordinaria mediante il ricorso a modalità direttamente concertate con le proprie organizzazioni sindacali e non imposte da vincolo legislativo e perché infine contrasta con il principio della libera concorrenza anche sotto il profilo del rapporto tra la grande distribuzione e gli operatori commerciali non appartenenti a tale categoria, anche questi ultimi liberi di modulare in base ad esigenze non soggette ad obbligo di rendiconto i propri turni di apertura.

Si evidenziava infine come le disposizioni regionali apparissero in contrasto anche con l'art. 117, II comma, lett. l), nel rilievo che vanno ad incidere sulle modalità di svolgimento e sugli aspetti che regolano il rapporto di lavoro subordinato, rapporto che deve essere invece disciplinato in via generale dagli appositi contratti collettivi di categoria, quali atti dotati di «portata generalizzata», così da invadere la competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile.



3) Nell'ambito del sopra delineato quadro legislativo regionale si inserisce l'art. 2 legge n. 38/2010, diretto a fornire l'interpretazione autentica del comma 2 dell'art. 34 della l.r. n. 17/2010 «nel senso che per ogni giornata di deroga dall'obbligo di chiusura domenicale deve corrispondere la concertazione di una corrispondente giornata di chiusura infrasettimanale e che non è consentita la deroga alle chiusure domenicali e festive in caso di mancato adempimento di questo obbligo. Non è consentita, inoltre, la deroga di cui al comma 2 dell'art. 34 della l.r. n. 17/2010, così come interpretato dal presente articolo, nel caso di mancato rispetto del comma 3 del medesimo articolo 34».

Tuttavia anche questa disposizione non sembra sottrarsi alle stesse censure di incompatibilità costituzionale già sollevate in ordine alla norma interpretata, nel rilievo che non appaiono superati dal legislatore regionale i dubbi a suo tempo evidenziati, in particolare in relazione all'art. 11 d.lgs. n. 114/1998, per cui, come sopra detto, gli orari di apertura e di chiusura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio sono rimessi alla libera determinazione degli esercenti, nel rispetto delle disposizioni contenute nell'art. 11 in discorso e dei criteri emanati dai Comuni, sentite le organizzazioni locali dei consumatori, delle imprese del commercio e dei lavoratori dipendenti; il Comune, sentite le stesse, individua i giorni e le zone del territorio nei quali gli esercenti possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva. Detti giorni comprendono comunque quelli del mese di dicembre, nonché ulteriori otto domeniche o festività nel corso degli altri mesi dell'anno.

È evidente che l'art. 11 d.lgs. n. 114/1998 non costituisce norma diretta a regolare la materia del «commercio» in sé per sé, ma piuttosto quella dei rapporti fra gli esercenti il commercio, poiché tende alla realizzazione di un regime di vendita tale da consentire pari opportunità per ogni esercente. In questa prospettiva, la disposizione deve quindi farsi rientrare non già nell'ambito della materia «commercio», di competenza residuale regionale, ma nell'ambito della «tutela della concorrenza», materia di competenza legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lett. e), della Costituzione.

In questo senso si è espressa anche la Corte costituzionale, che ha stabilito che il d.lgs. n. 114/1998 ha espressamente posto quale finalità della disciplina in materia di commercio, tra le altre, quelle di realizzare «la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa e la libera circolazione delle merci», «l'efficienza, la modernizzazione e lo sviluppo della rete distributiva, nonché l'evoluzione tecnologica dell'offerta» (*cfr.* sent. Corte cost. n. 430/07).

Alla luce dei citati principi, aventi carattere generale perché pongono le finalità della disciplina in materia di commercio, al cui rispetto deve tendere anche la legislazione regionale in subjecta materia, appare palese come l'interpretazione autentica del comma 2 dell'articolo 34, lungi dal mostrare il recepimento delle censure governative sopra richiamate sia tale da determinare ulteriori alterazioni dell'assetto concorrenziale nel settore del commercio.

Non sfugge infatti che la Regione Abruzzo, nel ribadire la stessa disposizione e nel fornire un'interpretazione autentica del comma 2 dell'art. 34 l.r. n. 17/2010 del tutto aderente alla lettera della norma, legiferi ancora una volta in contrasto con la normativa statale di riferimento, in materia sottratta alla propria competenza legislativa così violando di conseguenza l'articolo 117, comma 2, lettera e) in materia di tutela della concorrenza.

4) Ad analoga censura si presta l'ultimo periodo dell'articolo 2 in epigrafe indicato, che, nel ricollegarsi al rispetto del comma 3 dell'art. 34 l.r. n. 17/2010, soggiace alle medesime censure già sollevate con il precedente ricorso e sopra riportate. In particolare il legislatore regionale non sembra avere emendato l'art. 34 comma 3 dei vizi che sono stati a suo tempo individuati, per cui esso la disposizione appare contrastare con la normativa statale di riferimento che, lungi dall'imporre vincoli specifici in materia di modalità di esercizio del commercio, tende verso la concreta realizzazione del principio di «libera concorrenza» per quanto concerne l'orario di lavoro ed apertura straordinaria degli esercizi commerciali, mediante la rimozione della disciplina di dettaglio contenuta nella pregressa legislazione in materia di commercio, nulla disponendo in punto di organizzazione delle forze lavorative in ragione dell'adesione delle parti alla deroga ai normali orari lavorativi. Anche in questo caso si richiama la violazione della normativa statale di riferimento costituita dal d.lgs. n. 114/98, che ha «espressamente posto quali finalità della disciplina in materia di commercio, tra le altre, quella di realizzare la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà d'impresa e la libera circolazione delle merci, ... in un processo di modernizzazione, all'evidente scopo di rimuovere i residui profili di contrasto della disciplina di settore con il principio della libera concorrenza», (così Corte cost. n. 430/2007).

La norma regionale in esame al contrario, ponendo vincoli alla libera contrattazione, determina una non giustificabile disparità di trattamento con i soggetti esercenti la medesima attività nelle altre zone del territorio nazionale, così da eccedere dalle competenze regionali, incidendo sull'assetto concorrenziale nel mercato della distribuzione commerciale, e da invadere la competenza statale in materia di tutela della concorrenza di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e) Cost.



Né potrebbe argomentarsi, in senso contrario, che essendo la «tutela della concorrenza» una materia «trasversale», la disposizione regionale censurata sarebbe legittima in quanto espressione della competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni. Osta infatti a tale conclusione il rilievo per cui interventi legislativi regionali di tal genere presuppongono una necessaria sintonia con la realtà produttiva regionale, che nella specie appare assente.

Per tali motivi non pare revocabile in dubbio che la norma censurata contrasti con il principio di libera concorrenza, intesa quale pari opportunità e corretto ed uniforme funzionamento del mercato, tanto più qualora la si esamini alla luce dei principi fissati dalla giurisprudenza costituzionale in materia, per cui «l'espressione "tutela della concorrenza" comprende, tra l'altro, le misure legislative di promozione che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo od eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, e, in generale, vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche. In tale maniera vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta sia dei cittadini che delle imprese» (Corte cost. n. 430/2007).

Ed è sufficiente esaminare la disposizione regionale alla luce di tale consolidato orientamento, per verificare come essa si ponga in contrasto con il concetto di tutela della concorrenza sopra delineato, di cui all'art. 117 comma II, lett. e), poiché tende a creare limiti e barriere all'accesso al mercato ed alla libera esplicazione dell'attività imprenditoriale in maniera del tutto discriminatoria senza alcuna valida ragione, giustificata da particolari esigenze regionali, ad essa sottesa.

5) Censurabile appare altresì l'art. 5, comma 4 in epigrafe indicato, in materia di personale, diretto a sostituire il comma 1 dell'art. 5 della l.r. 14 luglio 2010, n. 24: «Interventi a sostegno dell'aeroporto d'Abruzzo».

Si premette che anche la precedente disposizione è stata impugnata (Delibera adottata nella seduta del C.d.M. del 17 settembre 2010), poiché nel prevedere genericamente, «al fine di consentire l'ordinata conclusione dei progetti in itinere», la possibilità per i dirigenti regionali di prorogare i contratti di collaborazione coordinata e continuativa in essere alla data di entrata in vigore della legge regionale, conferma tutti i contratti di collaborazione ad enti ed organismi regionali, non solamente quelli legati all'attività aeroportuale.

Tale generica previsione, priva peraltro di alcun termine di scadenza, oltre a porsi in contrasto con i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 Cost., consentiva un generalizzato meccanismo di proroga dei rapporti in essere, senza limiti temporali e senza il rispetto dei requisiti richiesti dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, normativa statale di riferimento, per il conferimento di tali incarichi.

Anche tale norma evidenziava quindi un contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile (ciò in quanto le disposizioni del d.lgs. n. 165/2001 rappresentano principi ai quali il legislatore regionale deve fare riferimento).

Ciò senza tacere come la norma regionale, attesa la sua genericità, violasse le disposizioni contenute nell'articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, come convertito in legge n. 122/2010, secondo le quali il ricorso a personale con contratti di collaborazione coordinata e continuativa può avvenire, per gli enti ivi previsti, a decorrere dall'anno 2011, esclusivamente «nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009».

Poiché tale disposizione costituisce principio generale al quale devono adeguarsi le regioni e le province autonome ai fini del coordinamento della finanza pubblica, materia affidata dall'articolo 117, terzo comma Cost. alla competenza regionale di tipo concorrente, la norma regionale contrastava altresì con l'art. 117, comma terzo, Cost.

Alla luce degli esposte considerazioni, emerge palesemente come, con la nuova disposizione, il legislatore regionale si sia limitato a riproporre gli stessi principi contenuti nel soppresso art. 5 della l.r. n. 24/2010. Anche la nuova norma regionale si limita infatti a prevedere genericamente, «al fine di consentire l'ordinata conclusione dei progetti in itinere», la possibilità per i dirigenti regionali di prorogare i contratti di collaborazione in essere alla data di entrata in vigore della legge regionale, peraltro addirittura stabilendo che tali proroghe possano essere disposte anche più volte, purché siano necessarie alla definizione dei programmi di lavoro e/o dei progetti per i quali i rapporti sono in corso e nel rispetto, comunque, delle norme generali di finanza pubblica.

Tale generica previsione soggiace tuttavia alle stesse censure già formulate avverso la norma sostituita, perché, oltre a porsi in contrasto con i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 Cost., consente un generalizzato meccanismo di proroga dei rapporti in essere, senza limiti temporali e senza il rispetto dei requisiti richiesti dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, il quale prevede che il ricorso a contratti di collaborazioni 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. È vero che la Corte costituzionale, con sent. n. 252/09, pronunciandosi su questione non dissimile, ha avuto modo di chiarire che le



Regioni possono prevedere requisiti differenti da quelli previsti dall'articolo 7 del suddetto d.lgs., ma in tal caso devono dettare criteri dettagliati, razionali e ragionevoli. Nella fattispecie in esame, invece, è prevista la proroga incondizionata dei contratti dei collaboratori in essere, basata sul solo presupposto della necessità della definizione dei programmi di lavoro.

Si evidenzia quindi, oltre al contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione per i motivi sopra esposti, anche, quello con l'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile (ciò in quanto le disposizioni del d.lgs. n. 165/2001 rappresentano principi ai quali il legislatore regionale deve fare riferimento).

P.Q.M.

Si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della regione Abruzzo del 10 agosto 2010, n. 38, pubblicata sul B.U.R. n. 13 del 13 agosto 2010 recante «Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010»:

nell'art. 2;

nell'art. 5, comma 4;

Roma, addì 11 ottobre 2010

L'Avvocato dello Stato: Diana RANUCCI

10C0852

N. 115

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 ottobre 2010
(della Regione Puglia)*

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 - Attribuzione a ciascun commissario straordinario, sentiti gli enti locali interessati, del potere di emanare gli atti e i provvedimenti, nonché di curare 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 - Lamentata carenza dei requisiti richiesti per la chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative presso organi dello Stato in materie di legislazione concorrente o, in subordine, previsione di un potere sostitutivo dello Stato nei confronti di Regioni ed enti locali non conforme a Costituzione, mancato coinvolgimento della Regione nell'esercizio del potere sostitutivo nei confronti degli enti locali, introduzione di una forma di delegificazione anomala con previsione di un potere regolamentare che esorbita dai limiti costituzionalmente consentiti, mancata previsione della necessità di intesa forte con la Regione - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, violazione dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e adeguatezza, esorbitanza dai limiti della potestà sostitutiva riconosciuta allo Stato, esorbitanza dai limiti imposti alla potestà regolamentare statale.

- Decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, convertito, con modificazioni, nella legge 13 agosto 2010, n. 129, art. 1, comma 1, nella parte in cui sostituisce il comma 2, ultimo periodo, dell'art. 4 del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e sesto, 118, commi primo e secondo, e 120, comma secondo.



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 - Nomina, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, di uno o più commissari straordinari del Governo, per la realizzazione dei predetti interventi - Determinazione, col medesimo atto di nomina, dei compiti del commissario straordinario nonché dei poteri ministeriali di controllo e di vigilanza - Lamentata mancata previsione di intesa forte con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni oppure con le Regioni direttamente interessate, introduzione di una forma di potere regolamentare anomala - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, violazione dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e adeguatezza, esorbitanza dai limiti imposti alla potestà regolamentare statale.

- Decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, convertito, con modificazioni, nella legge 13 agosto 2010, n. 129, art. 1, comma 1, nella parte in cui sostituisce il comma 3 dell'art. 4 del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e sesto, e 118.

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 interessate ma che in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, decorsi trenta giorni dalla convocazione del primo incontro tra il Governo e la Regione interessata, il Governo possa individuare gli interventi, dichiararne l'urgenza e l'indifferibilità, definire i criteri, anche a prescindere dall'intesa, con deliberazione motivata del Consiglio dei ministri cui sia stato invitato a partecipare il Presidente della Regione interessata - Lamentata avocazione allo Stato di competenze in materia concorrente in assenza dei requisiti e condizioni elaborati dalla giurisprudenza costituzionale per la chiamata in sussidiarietà - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, violazione dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e adeguatezza.

- Decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, convertito, con modificazioni, nella legge 13 agosto 2010, n. 129, art. 1, comma 1, nella parte in cui sostituisce il comma 4, primo periodo, dell'art. 4 del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118.

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 il Commissario del Governo possa avvalersi di poteri straordinari di sostituzione - Lamentata introduzione di un potere sostitutivo non rispondente ai parametri individuati dalla giurisprudenza costituzionale - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza dai limiti costituzionali al potere sostitutivo dello Stato.

- Decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, convertito, con modificazioni, nella legge 13 agosto 2010, n. 129, art. 1, comma 1, nella parte in cui sostituisce il comma 4, secondo periodo, dell'art. 4 del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102.
- Costituzione, artt. 118, primo comma, e 120, comma secondo.

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 il Commissario del Governo possa avvalersi del potere straordinario di adottare ordinanze contingibili e urgenti - Lamentata introduzione di un potere di deroga illimitato lesivo delle prerogative regionali e in assenza di forme collaborative - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza dai limiti costituzionali ai poteri di ordinanza contingibili e urgenti dello Stato, violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

- Decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, convertito, con modificazioni, nella legge 13 agosto 2010, n. 129, art. 1, comma 1, nella parte in cui sostituisce il comma 4, secondo periodo, dell'art. 4 del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102.
- Costituzione, artt. 70, 76, 77, 117 e 118.



Ricorso della Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, a ciò autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 2188 dell'11 ottobre 2010, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Marcello Cecchetti ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, Lungotevere della Vittoria 1, come da mandato a margine del presente atto;

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105 (Misure urgenti in materia di energia), così come convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 13 agosto 2010, n. 129, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 18 agosto 2010, n. 192, nella parte in cui ha sostituito i primi quattro commi dell'art. 4 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2009, n. 102.

1. — La legge 13 agosto 2010, n. 129, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 18 agosto 2010, n. 192, ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105 (Misure urgenti in materia di energia). L'art. 1 del suddetto decreto-legge ha sostituito i primi quattro commi dell'art. 4 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), a sua volta convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

Il menzionato art. 4 del d.l. n. 78 del 2009, nel testo originario risultante dalla conversione in legge e rubricato «Interventi urgenti per le reti dell'energia», così disponeva:

«Il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro per la semplificazione normativa, individua gli interventi relativi alla trasmissione e alla distribuzione dell'energia, nonché, d'intesa con le regioni e le province autonome interessate, gli interventi relativi alla produzione dell'energia, da realizzare con capitale prevalentemente o interamente privato, per i quali ricorrono particolari ragioni di urgenza in riferimento allo sviluppo socio-economico e che devono essere effettuati con mezzi e poteri straordinari» (comma 1);

«Per la realizzazione degli interventi di cui al comma 1 sono nominati uno o più Commissari straordinari del Governo ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400; la relativa deliberazione del Consiglio dei Ministri è adottata con le stesse modalità di cui al comma 1 del presente articolo» (comma 2);

«Ciascun Commissario, sentiti gli enti locali interessati, emana gli atti e i provvedimenti, nonché cura tutte le attività, di competenza delle amministrazioni pubbliche, occorrenti all'autorizzazione e all'effettiva realizzazione degli interventi, nel rispetto delle disposizioni comunitarie, avvalendosi ove necessario dei poteri di sostituzione e di deroga di cui all'articolo 20, comma 4, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2» (comma 3);

«Con i provvedimenti di cui al comma 1 sono altresì individuati le strutture di cui si avvale il Commissario straordinario, senza che ciò comporti nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, nonché i poteri di controllo e di vigilanza del Ministro per la semplificazione normativa e degli altri Ministri competenti» (comma 4).

Avverso tali disposizioni, con i quattro ricorsi nn. 79, 80, 84 e 88 del 2009, la Regione Umbria, la Provincia autonoma di Trento, la Regione Toscana e la Regione Emilia-Romagna hanno promosso altrettanti giudizi di legittimità costituzionale per violazione delle loro sfere di autonomia costituzionalmente garantite.

Con la sentenza n. 215 del 2010, questa Corte ha definito i giudizi dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2, 3 e 4, del d.l. n. 78 del 2009, nel testo risultante dalla conversione in legge. A sostegno della pronuncia di incostituzionalità, questa Corte ha rilevato il mancato rispetto, nelle disposizioni censurate, dei «canoni di pertinenza e proporzionalità richiesti dalla giurisprudenza costituzionale al fine di riconoscere la legittimità di previsioni legislative che attraggano in capo allo Stato funzioni di competenza delle Regioni», facendo leva, in particolare, sul fatto che la realizzazione degli interventi fosse affidata a risorse del tutto aleatorie perché provenienti da capitale interamente o prevalentemente privato e, conseguentemente, dichiarando assorbite tutte le ulteriori questioni sollevate dalle ricorrenti.

2. — Con l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 105 del 2010, nel testo risultante dalla conversione in legge, il legislatore statale ha espressamente inteso dare «seguito» ed «esecuzione» alla sentenza di questa Corte n. 215 del 2010, sostituendo integralmente i primi quattro commi dell'art. 4 del d.l. n. 78 del 2009 nei termini 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 socio-economico, 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;

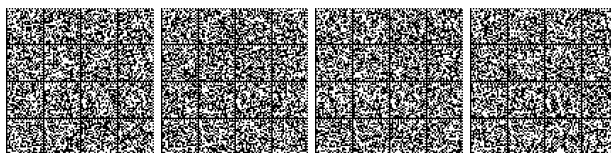
b) mezzi e risorse finanziarie pubbliche già previste a legislazione vigente; in ogni caso l'apporto finanziario dei soggetti privati deve essere proporzionato alle risorse pubbliche utilizzate».

Tali disposizioni, tuttavia, presentano numerosi profili di illegittimità costituzionale, particolarmente in riferimento alla illegittima compressione dell'autonomia delle Regioni e degli enti territoriali sub-regionali.

3. — La Regione Puglia, con la deliberazione della Giunta indicata in epigrafe, ha espresso la volontà di impugnare davanti a questa Corte le disposizioni contenute nell'art. 1 del decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105 (Misure urgenti in materia di energia), come convertito, con modificazioni, dalla legge 13 agosto 2010, n. 129 — ed in specie le disposizioni di cui all'art. 4, commi 2, 3 e 4, del d.l. n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009, nel testo introdotto dal comma 1 del suddetto art. 1 del d.l. n. 105 del 2010 — perché costituzionalmente illegittime e lesive dell'autonomia che la Costituzione riconosce e garantisce alla Regione Puglia, in riferimento ai seguenti articoli della Costituzione: art. 117, secondo, terzo e sesto comma; art. 118, primo e secondo comma; art. 120, secondo comma.

La ricorrente ritiene di non dover contestare la legittimità costituzionale del nuovo comma 1 introdotto nell'art. 4 del d.l. n. 78 del 2009, giacché l'esplicita previsione dell'intesa con le Regioni interessate, quale requisito indispensabile per l'esercizio in concreto della funzione amministrativa di "individuazione" degli «interventi urgenti ed indifferibili» attratta in sussidiarietà al livello statale ed in specie affidata al Consiglio dei ministri, costituisce di per sé — fatto salvo quanto si avrà modo di rilevare in relazione alla previsione del comma 4 — garanzia adeguata del rispetto dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita.

Al contrario, l'illegittimità costituzionale che si denuncia con il presente atto, in relazione alle disposizioni oggi contenute nei nuovi commi 2, 3 e 4 dell'art. 4 del d.l. n. 78 del 2009, come novellati dal d.l. n. 105 del 2010 impugnato in questa sede, si fonda sulle seguenti ragioni di



D I R I T T O

4. — Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nel testo sostituito dal d.l. n. 105 del 2010, nella parte in cui affida a «ciascun commissario» straordinario, «sentiti gli enti locali interessati», il potere di emanare «ali atti e i provvedimenti», nonché di curare «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», per violazione dell'art. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

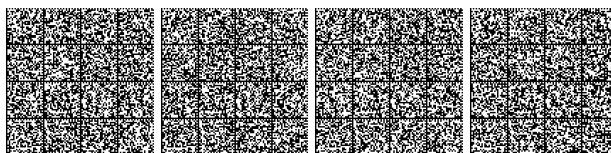
4.1. — La normativa posta dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 105 del 2010 interviene indubbiamente nell'ambito della materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. Si tratta dunque di una materia di competenza legislativa concorrente. La giurisprudenza costituzionale ha in molteplici occasioni evidenziato che, nell'ambito di tale materia, lo Stato può intervenire con disciplina di dettaglio, avocando a sé e regolando funzioni amministrative solo ove ciò avvenga nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione, e — per quel che qui più specificamente interessa — mediante una disciplina che sia rigorosamente proporzionata alle esigenze unitarie cui, tramite l'intervento in questione, si intenda far fronte (*cfr.*, in particolare, le sentenze n. 6 del 2004; n. 383 del 2005; nn. 215 e 278 del 2010). Senza prendere in considerazione, in questa specifica sede, la questione della sussistenza effettiva di una esigenza unitaria che giustifichi la avocazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative operata mediante altre parti della disciplina dettata dall'atto legislativo qui preso in esame, deve affermarsi che l'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.l. n. 78 del 2009 nel testo novellato viola le citate norme costituzionali perché dispone un intervento assolutamente sproporzionato rispetto all'esigenza unitaria presa in considerazione.

Anche concedendo, infatti, che l'effettiva sussistenza di una simile esigenza sorregga la allocazione allo Stato della funzione amministrativa di «individuazione degli interventi urgenti e indifferibili» di cui al precedente comma 1, tale esigenza unitaria potrebbe essere pienamente soddisfatta mediante una normativa che arrechi un minor sacrificio — rispetto a quanto non accada con quella in questa sede sottoposta al giudizio costituzionale — a carico dell'autonomia regionale.

Secondo le indicazioni che è possibile desumere dalla giurisprudenza costituzionale, la inadeguatezza del livello regionale che — in base ai principi contenuti nell'art. 118 Cost., ed in particolare al principio di sussidiarietà — consente la avocazione di funzioni al livello statale anche in materie affidate dalla competenza concorrente di Stato e Regioni dall'art. 117, terzo comma, Cost., deve essere ricercata confrontando l'ambito valutativo proprio dei poteri pubblici regionali con la ampiezza dell'ambito valutativo coinvolto dalla attività amministrativa che in concreto deve essere svolta (sentt. n. 6 del 2004, par. 7 del Considerato in diritto; n. 196 del 2004, par. 29 del Considerato in diritto; n. 242 del 2005, par. 7 del Considerato in diritto). In sintesi, solo quando alla Regione «sfuggirebbe la valutazione complessiva» necessaria per lo svolgimento della funzione così come conformata dalla legge che la regola (sent. n. 6 del 2004, par. 7 cit.), è consentito allo Stato avocare a se stesso tale funzione.

Ora, se si valutano le disposizioni in questa sede impugnate con i parametri tratti dalla giurisprudenza costituzionale, la conclusione è agevole.

Questa difesa non intende negare che la “individuazione” degli «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 socio-economico» comporti un ambito valutativo più ampio rispetto a quello che ha a disposizione la Regione, poiché per adottare scelte amministrative concernenti la politica energetica complessiva è necessario tener conto di interessi e situazioni localizzati in territori differenti rispetto a quello di ciascuna singola Regione. La allocazione allo Stato di decisioni amministrative che trascendono l'ambito territoriale regionale, nella materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», dunque, è costituzionalmente legittima, a patto, ovviamente, che rispetti le prescrizioni individuate dalla giurisprudenza di questa Corte per la percorribilità della strada della c.d. “chiamata in sussidiarietà”. Su tale ultimo punto ci si soffermerà nelle pagine che seguono. Qui preme piuttosto evidenziare che, se le esigenze unitarie possono ritenersi sussistenti per la funzione di “individuazione” degli interventi, non altrettanto è possibile affermare per la successiva attività di “realizzazione in concreto” degli stessi, disciplinata dalla disposizione che qui si impugna.



È del tutto evidente, infatti, che anche ove tali interventi, individuati e programmati dallo Stato, fossero affidati, per la loro attuazione, ad autorità amministrative regionali, sarebbero comunque pienamente raggiungibili i fini individuati dalla legge statale, magari corredando le autorità statali di poteri di controllo e sostituzione, purché, ovviamente, conformi allo “statuto” che di tali poteri ha disegnato la giurisprudenza di questa Corte.

Non occorre, infatti dilungarsi nella dimostrazione della circostanza secondo la quale l’ambito valutativo coinvolto dalla attività “attuativa” degli interventi programmati a livello statale non supera in alcun modo quello che caratterizza i poteri pubblici regionali. Una volta individuato l’intervento da realizzare, con le sue caratteristiche tecniche e localizzative, la sua concreta realizzazione implica valutazioni legate essenzialmente al rapporto dell’intervento con il territorio in cui esso è destinato ad inserirsi. Dunque, valutazioni per le quali è certamente adeguato il livello regionale di governo.

Può essere utile, in questa sede, ricordare ciò che questa Corte ha affermato in occasione della decisione con la quale ha ritenuto compatibili con l’autonomia costituzionale degli enti territoriali la previsione di poteri sostitutivi nei loro confronti (sia pure con alcune cautele e precisazioni sulle quali ci si soffermerà più avanti). In tale circostanza, infatti, questa Corte ha avuto modo di osservare che la previsione di poteri sostitutivi, ove costituzionalmente ammissibile, risponde alla logica del principio di sussidiarietà di cui all’art. 118 Cost., poiché la loro mancanza porterebbe all’«assurda conseguenza che, per evitare la compromissione di interessi unitari che richiedono il compimento di determinati atti o attività, derivante dall’inerzia anche solo di uno degli enti competenti, il legislatore (statale o regionale) non avrebbe altro mezzo se non collocare la funzione ad un livello di governo più comprensivo, assicurandone “l’esercizio unitario” ai sensi del primo comma dell’articolo 118 della Costituzione: conseguenza evidentemente sproporzionata e contraria al criterio generale insito nel principio di sussidiarietà» (sent. n. 43 del 2004, par. 3.2 del Considerato in diritto)).

Ebbene, non ci vuol molto per accorgersi che la disciplina che qui si contesta ha determinato proprio quella «assurda conseguenza» che la menzionata sentenza si era preoccupata di scongiurare. Per la tutela di un interesse unitario certamente sussistente — ossia la tempestiva attuazione degli interventi programmati al livello centrale — ha allocato la relativa funzione ad organi statali, quando sarebbe stato sufficiente — e del tutto proporzionato rispetto agli scopi della norma — allocarli al livello regionale, contestualmente prevedendo adeguati poteri sostitutivi e disciplinandi in conformità alle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza di questa Corte.

In sintesi, si può osservare quanto segue.

La normativa in questa sede censurata ne sostituisce una precedente già dichiarata incostituzionale per violazione del principio di proporzionalità, in quanto non in grado di superare il test di idoneità (sent. n. 215 del 2010, par. 4 del Considerato in diritto). Come insegna la migliore dottrina, il principio di proporzionalità è violato non solo quando la normativa che arreca un sacrificio all’interesse concorrente non riesce a raggiungere gli obiettivi che si prefigge — e ciò era, per l’appunto, quanto accadeva nel caso scrutinato con la decisione appena menzionata — ma anche quando la normativa che pure sia in grado di superare il test di idoneità non superi invece quello di necessità, il quale richiede, per la legittimità costituzionale dello strumento sottoposto a scrutinio, che non ne esista un altro in grado di raggiungere i medesimi risultati con minor sacrificio dell’interesse concorrente (*cf.*, per tutti, R. Alexy, *Collisione e bilanciamento* quale problematica di base della dogmatica dei diritti fondamentali, in M. La Torre, A. Spadaro (a cura di), *La ragionevolezza nel diritto*, Torino, Giappichelli, 2000, pag. 27 e ss.).

Ciò è precisamente quel che accade nel caso della disposizione in questa sede censurata. Gli obiettivi dalla medesima perseguiti sarebbero raggiungibili, come mostrato più sopra, mediante un minor sacrificio dell’autonomia regionale. Essa non supera dunque il test di necessità, e dunque non rispetta il principio di proporzionalità. Per questa ragione, la norma considerata è incostituzionale, non soddisfacendo i requisiti che — a partire dalla sent. n. 6 del 2004 — sono richiesti per la c.d. “chiamata in sussidiarietà” di funzioni amministrative presso organi dello Stato in materie di legislazione concorrente e, pertanto, ponendosi in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost.

5. — Illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 2, ultimo periodo, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nel testo sostituito dal d.l. n. 105 del 2010, nella parte in cui affida a «ciascun commissario» straordinario, «sentiti gli enti locali interessati», il potere di emanare «gli atti e i provvedimenti», nonché di curare «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», per violazione dell’art. 118, primo comma, e dell’art. 120, secondo comma, della Costituzione.



5.1. — La presente censura è proposta dalla Regione Puglia in via subordinata rispetto a quella prospettata al paragrafo precedente. La disposizione di cui all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, infatti, anche ove si ritenesse infondata la questione più sopra sollevata, sarebbe comunque incostituzionale per violazione degli artt. 118 e 120, secondo comma, Cost.

La disposizione in questione, infatti, prevede un potere sostitutivo affidato ad un organo dello Stato nei confronti di Regioni ed enti locali, senza che però tale disciplina rispetti alcuno dei due modelli di potere sostitutivo contemplati dal nostro diritto costituzionale: né quello del potere sostitutivo ordinario, riconducibile al principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., né quello del potere sostitutivo straordinario, disciplinato dall'art. 120, secondo comma, Cost.

5.2. — In via preliminare, deve essere osservato che, da un primo punto di vista, la Regione Puglia intende impugnare la disposizione sopra indicata perché lesiva della propria posizione costituzionalmente garantita ove si ritenesse che i poteri sostitutivi da essa disciplinati siano destinati ad essere utilizzati anche nei confronti della Regione stessa, e non soltanto nei confronti degli enti territoriali sub-regionali. A tale conclusione interpretativa potrebbe giungersi ritenendo che nell'espressione «enti locali» — con la quale si designano i soggetti istituzionali che devono necessariamente essere sentiti prima della adozione di atti sostitutivi da parte del Commissario straordinario — rientrino anche le Regioni; ovvero, ritenendo che tale espressione non valga in alcun modo a circoscrivere l'ambito degli enti sostituendi, e dunque che la surrogazione rispetto ad atti ed attività di competenza regionale sia effettuabile, in base alla norma impugnata, senza coinvolgere in alcun modo la Regione, ma limitandosi a “sentire” gli enti locali territorialmente interessati dall'atto che da quest'ultima dovrebbe essere compiuto.

È evidente, invece, che ove si ritenesse, all'inverso, che i poteri sostitutivi disciplinati alla norma qui impugnata non possano in alcun modo esplicarsi nei confronti delle Regioni, la censura qui proposta, da questo primo punto di vista, sarebbe destinata a cadere.

La questione appena prospettata ed approfondita nelle pagine che seguono, dunque, è un questione interpretativa. Solo per scrupolo difensivo, può essere utile evidenziare, al riguardo, che se la possibilità di proporre simili questioni deve senz'altro ritenersi esclusa nell'ambito del giudizio in via incidentale, esse devono viceversa considerarsi ammissibili ove proposte mediante ricorso nell'ambito del giudizio in via principale (*cf.*, ad es., la sent. n. 88 del 2007, par. 5 del Considerato in diritto).

5.3. — La censura qui proposta nei confronti dell'art. 4, comma 2, ultimo periodo, peraltro, mantiene la sua ragion d'essere da un secondo punto di vista, anche se si interpretasse la disposizione da ultimo citata come rivolta a disciplinare soltanto poteri sostitutivi esercitabili nei confronti degli enti territoriali sub-regionali.

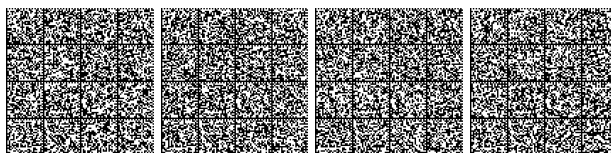
È noto, infatti, che la giurisprudenza di questa Corte, in svariate occasioni, ha ritenuto le Regioni legittimate a sollevare in via principale questioni di legittimità costituzionale avverso una legge statale, che invochino quale parametro norme costituzionali poste a presidio di competenze degli enti locali.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, deve riconoscersi l'ammissibilità di simili censure e la sussistenza «in via generale» in capo alle Regioni della legittimazione a sollevarle «perché la stretta connessione (...) tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sent. n. 95 del 2007, par. 3 del Considerato in diritto; nello stesso senso, si vedano anche le sentenze nn. 169 del 2007, par. 3 del Considerato in diritto, 417 del 2005, par. 3 del Considerato in diritto, 196 del 2004, par. 14 del Considerato in diritto).

Quella «stretta connessione» tra competenze regionali e locali, che, secondo l'orientamento citato, determina «in via generale» la sussistenza della legittimazione regionale, nel caso oggetto del presente ricorso è particolarmente evidente. Gli atti che gli enti locali sono chiamati a svolgere in attuazione degli interventi programmati al livello statale, ed in relazione ai quali, in base alla normativa qui contestata, è possibile attivare i poteri sostitutivi, ineriscono soprattutto la cura del territorio e delle attività che in esso sono destinate a svolgersi in relazione alla materia della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”. Si tratta, quindi, di ambiti materiali di competenza legislativa regionale, in relazione ai quali la Regione esercita importanti e numerose funzioni amministrative, il cui esercizio è sovente interconnesso con i compiti dalla legge assegnati agli enti territoriali dimensionalmente minori. Non è un caso, oltretutto, che i predetti interventi siano “individuati”, ai sensi del comma 1, «d'intesa con le Regioni interessate» e, pertanto, che tale “individuazione” comporti, per esplicito riconoscimento dello stesso legislatore statale, l'esercizio di competenze costituzionalmente spettanti alla Regione.

Per queste ragioni, non può non ritenersi sussistente quella “stretta connessione” tra attribuzioni regionali e locali che rende comunque ammissibile la censura.

5.4. — Come è noto, a partire dalle sentenze nn. 313 del 2003 e (soprattutto) 43 del 2004, questa Corte ha ritenuto ammissibile, anche nel sistema scaturente dalla riforma di cui alla legge cost. n. 3 del 2001, la previsione di poteri sostitutivi nei confronti degli enti territoriali ad autonomia costituzionalmente garantita — e precisamente di quelli indicati



dall'art. 114 Cost. (*cf.*, sul punto, la sent. n. 397 del 2006) — pur al di fuori dei casi contemplati negli artt. 117, quinto comma, e 120, secondo comma, Cost. Ciò in quanto la miglior implementazione del principio di sussidiarietà rende necessaria la previsione di ipotesi di sostituzione, dal momento che, grazie a queste ultime, è possibile attribuire a livelli “più bassi” funzioni che, altrimenti, dovrebbero necessariamente essere allocate a livelli “più alti”.

Se l'art. 120 Cost. non vieta la possibilità, anche per le leggi regionali, di prevedere ulteriori ipotesi di poteri sostitutivi, ciò non vuol dire, tuttavia, che queste ultime siano senz'altro conformi al disegno costituzionale. Perché ciò si realizzi, infatti, è necessario che esse siano disegnate in modo tale da rispettare alcune condizioni inestricabilmente connesse, secondo la sent. n. 43 del 2004, con la posizione di autonomia costituzionalmente garantita dell'ente sostituendo.

In particolare, lo “statuto” costituzionale elaborato da questa Corte per la legittima previsione di poteri sostitutivi contempla i seguenti punti: *a)* «le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere previste e disciplinate dalla legge (...), che deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali»; *b)* «la sostituzione può prevedersi esclusivamente per il compimento di atti o di attività “prive di discrezionalità nell'an (anche se non necessariamente nel quid o nel quomodo)” (...), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo»; *c)* «il potere sostitutivo deve essere (...) esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo»; *d)* «la legge deve (...) apprestare congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione»; in particolare, dovrà essere previsto «un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento» (sent. n. 43 del 2004, par. 4 del Considerato in diritto).

Si tratta, come è agevole rilevare, di statuizioni già anticipate dalla citata sent. n. 313 del 2003, largamente riprese dalla precedente giurisprudenza costituzionale in tema di potere sostitutivo, del resto esplicitamente richiamata (*cf.* le sentenze nn. 153 del 1986, 177 del 1988, 338 del 1989, 460 del 1989, 324 del 1994 e 416 del 1995), e comunque ampiamente confermate dalla giurisprudenza successiva (*cf.* le sentenze nn. 69, 70, 71, 72, 73, 112, 140, 172, 173, 227 e 240 del 2004; 397 del 2006).

Nel caso di specie, è facile mostrare che la previsione legislativa di cui all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, nel testo introdotto dalla disposizione che qui si impugna, non rispetta almeno due di questi parametri. In particolare, essa viola i criteri sopra indicati alle lettere *c)* e *d)*, ossia:

il necessario affidamento ad un organo politico del potere surrogatorio in questione;

la necessità di disciplinare l'esercizio del potere mediante un procedimento che rispetti il principio di leale collaborazione e, in particolare, che consenta di garantire che l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento e di interloquire nello stesso procedimento.

Quanto al primo punto, è sufficiente osservare che il Commissario straordinario titolare dei poteri di sostituzione, evidentemente, non può in alcun modo essere ritenuto facente parte del Governo. Né, del resto, egli è chiamato ad operare a seguito ed in esecuzione di una decisione presa, *ad hoc* per il caso concreto, da tale organo.

In relazione al secondo punto, invece, deve essere rilevato come il solo strumento collaborativo previsto dalla disposizione impugnata è che debbano essere previamente «sentiti gli enti locali interessati». Dunque, non si tratta certamente di «un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento». L'ente sostituendo, infatti, dovrebbe essere quantomeno diffidato ad adempiere prima dell'effettivo attivarsi del poteri sostitutivi perché la prescrizione costituzionale individuata da questa Corte possa ritenersi soddisfatta.

Per queste ragioni, la disposizione di cui all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, viola l'art. 118 Cost.

5.5. — Le considerazioni fin qui proposte sono fondate sull'assunto secondo il quale il potere sostitutivo disciplinato dalla disposizione impugnata si inserisca nell'ambito del c.d. “potere sostitutivo ordinario”. L'incostituzionalità dell'art. 4, comma 2, ultimo periodo, tuttavia, risulterebbe palese, per contrasto con l'art. 120, secondo comma, Cost., ove si volesse ritenere, al contrario, che il legislatore statale abbia voluto individuare una fattispecie di potere sostitutivo “straordinario”, ai sensi di questa disposizione costituzionale. Ciò per le ragioni che seguono.

Come ha efficacemente evidenziato la giurisprudenza di questa Corte, il potere sostitutivo introdotto nel nostro sistema costituzionale dall'art. 120, secondo comma, Cost., è «straordinario» ed «aggiuntivo» (sent. n. 43 del 2004, par. 3 del Considerato in diritto).

La “straordinarietà” del potere in questione è innanzi tutto connessa alla circostanza che tale intervento prescinde da una specifica previsione legislativa che lo attribuisca al Governo in relazione a determinati atti delle autonomie territoriali il cui mancato compimento sia idoneo a vulnerare gli interessi cristallizzati dalla citata disposizione costituzionale.



In altre parole, se «le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere previste e disciplinate dalla legge (...), che deve definirne i presupposti sostanziali» (così, ancora, la sent. n. 43 del 2004), ciò non è vero per i poteri sostitutivi straordinari previsti dall'art. 120: è il secondo comma di tale disposizione costituzionale ad attribuire direttamente ed immediatamente al Governo la possibilità di sostituirsi agli enti territoriali. La legge dello Stato è invece richiesta dalla medesima disposizione solo ed esclusivamente per definire le «procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione».

Un secondo motivo di «straordinarietà» dell'intervento di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., è connesso alla peculiarità ed all'importanza dei suoi presupposti giustificativi. Si tratta, come è noto, del «mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica ed in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Da ciò consegue che non tutti gli interessi affidati alla cura dei poteri pubblici sono in grado di fondare la sostituzione «straordinaria»: viceversa, il Governo potrà sostituirsi solo alle attività che si rivolgano alla cura degli interessi sottesi ai presupposti legittimanti previsti da tale disposizione.

Da ultimo, la «straordinarietà» indicata dalla giurisprudenza di questa Corte deve essere connessa alla circostanza secondo la quale il potere sostitutivo contemplato dall'art. 120, secondo comma, Cost. è configurato dalla Costituzione come un potere che, in quanto attribuito al Governo direttamente, si può esercitare, ove ne ricorrano i presupposti, in deroga all'ordinario riparto di competenze, senza alcuna mediazione legislativa che non sia quella «meramente procedimentale» richiesta dallo stesso art. 120, secondo comma, sulla base del solo presupposto che gli enti competenti in via ordinaria non abbiano posto in essere gli atti necessari alla cura dei sopra citati interessi. Si tratta, dunque, di un istituto nel quale prende corpo il principio di sussidiarietà nell'esercizio delle funzioni, in quanto prefigura l'intervento surrogatorio per il caso in cui, in concreto, gli interessi non siano stati adeguatamente curati dai livelli di governo ordinariamente titolari della competenza in base al principio di sussidiarietà nella allocazione delle funzioni.

Questo potere sostitutivo in grado di superare l'ordinario riparto delle competenze, tuttavia, incontra nella disciplina costituzionale (per quel che qui interessa) tre vincoli molto importanti. Innanzi tutto, può essere utilizzato solo ove ricorra, in concreto, il pericolo della lesione ad uno degli interessi indicati dall'art. 120, secondo comma, Cost. In secondo luogo, deve essere necessariamente esercitato dal Governo. Infine, deve essere posto in essere mediante un procedimento, previsto dalla legge ordinaria, che sia conforme ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione.

La disciplina in questa sede contestata non rispetta alcuno di questi tre vincoli.

Quanto al primo, questa difesa non intende sostenere che la legge ordinaria non possa provare a tipizzare in astratto i casi in cui ricorrano i pericoli agli interessi sopra citati, e dunque sia possibile far uso dello strumento di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. Una previsione del genere non sarebbe, di per se stessa, incostituzionale. Tuttavia la «straordinarietà» del potere sostitutivo in questione, più sopra illustrata, richiede che i presupposti per l'esercizio di tale potere ricorrano in concreto, in relazione a ciascuno specifico caso in cui ad esso si faccia ricorso. La tipizzazione generale, dunque, non può mai, in nessun caso, impedire la verifica, volta per volta, della sussistenza dei presupposti.

Da questo punto di vista, la disciplina in esame è incostituzionale perché non prevede che l'esistenza dei presupposti che giustificano la sostituzione straordinaria debba essere verificata in ciascun caso concreto di esercizio del potere.

Quanto al secondo vincolo, esso non è rispettato in quanto il potere sostitutivo è affidato ad un Commissario straordinario, anziché essere riservato al Governo, così come impone l'art. 120, secondo comma, Cost.

Infine, è agevole dimostrare che il procedimento disciplinato dalla disposizione in questione non rispetti il principio di leale collaborazione, ove si consideri che esso appare meno partecipato di quello che la giurisprudenza costituzionale sopra richiamata richiede per l'esercizio del meno invasivo (per le autonomie territoriali) potere sostitutivo ordinario. Del resto, ciò è confermato dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003, la quale ha attuato in via generale l'art. 120, secondo comma, Cost., predisponendo a tal fine un procedimento ben più partecipato, nel quale — a tacer d'altro — l'ente sostituendo viene messo in condizioni di adempiere autonomamente mediante il meccanismo della preventiva diffida.

Per queste ragioni, l'art. 4, comma 2, ultimo periodo, nell'ipotesi in cui vi si voglia rinvenire la previsione di una ipotesi di potere sostitutivo «straordinario» ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost., è costituzionalmente illegittimo per contrasto proprio con tale disposizione costituzionale.

6. — Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nel testo sostituito dal d.l. n. 105 del 2010, il quale affida a «ciascun commissario» straordinario, «sentiti gli enti locali interessati», il potere di emanare «gli atti e i provvedimenti», nonché di curare «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», nella parte in cui non prevede che il potere sostitutivo da esercitare nei confronti degli enti terri-



toriali diversi dalla Regione venga esercitato senza alcun coinvolgimento di quest'ultima, per violazione dell'art. 118, primo comma, della Costituzione.

6.1. — A prescindere dai motivi di censura esposti ai paragrafi 4 e 5, l'art. 4, comma 2, ultimo periodo, è costituzionalmente illegittimo per violazione di una competenza amministrativa costituzionalmente garantita alle Regioni, in quanto alloca un potere sostitutivo in capo allo Stato (anche) nei confronti degli enti territoriali sub-regionali, senza disporre alcun coinvolgimento della Regione interessata nell'esercizio di questo potere.

6.2. — Questa previsione viola l'art. 118, primo comma, Cost., ed il principio di sussidiarietà in esso contenuto.

A sostegno della fondatezza di tale doglianza, si rivela dirimente quanto affermato da questa Corte in occasione del recente scrutinio di una norma legislativa statale che delegava il Governo a prevedere un potere sostitutivo dello Stato nei confronti degli enti locali. Le censure regionali che lamentavano l'esclusione da tale potere sostitutivo sono state ritenute inammissibili in quanto la «doverosa interpretazione costituzionalmente conforme della delega» impone di escludere un significato della disposizione in essa contenuta tale da «precludere l'introduzione di forme partecipative della Regione nell'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo» (sent. n. 278 del 2010, par. 14.3 del Considerato in diritto).

In sintesi, dunque, in base al principio di sussidiarietà e all'art. 118 Cost., se non può escludersi la possibilità che la legge dello Stato attribuisca ad organi statali il potere di sostituirsi direttamente agli enti locali, deve però senz'altro escludersi che tale sostituzione possa essere disciplinata senza prevedere il diretto coinvolgimento della singola Regione interessata.

Nel caso di specie, a differenza della norma scrutinata da questa Corte nella citata sentenza n. 278 del 2010, non siamo di fronte ad una delega legislativa rivolta al Governo e non è dunque possibile quella interpretazione adeguatrice fondata sul rapporto tra legge di delega e potere legislativo delegato che ha consentito, nel caso della sentenza richiamata, di integrare la lacuna della norma di delega con il contenuto normativo costituzionalmente imposto. Pertanto, la disposizione censurata è senz'altro incostituzionale nella parte in cui non prevede che il potere sostitutivo da esercitare nei confronti degli enti territoriali diversi dalla Regione venga esercitato senza alcun coinvolgimento di quest'ultima.

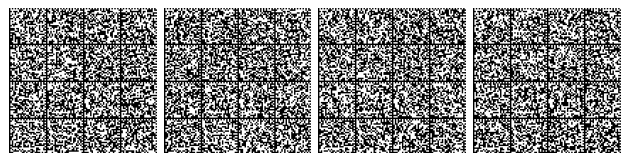
7. — Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nel testo sostituito dal d.l. n. 105 del 2010, nella parte in cui prevede che i commissari straordinari ivi disciplinati possano fissare termini, in deroga alla legge, per lo svolgimento delle attività «occorrenti all'autorizzazione e all'effettiva realizzazione degli interventi, nel rispetto delle disposizioni comunitarie», per violazione dell'art. 117, terzo e sesto comma, e dell'art. 118, primo comma, della Costituzione.

7.1. — Questa disposizione, nella parte in cui prevede che atti del Commissario straordinario possano intervenire, in deroga alla legge, a stabilire termini più brevi di quelli da quest'ultima previsti per lo svolgimento delle attività dalla medesima individuate, pone in essere una forma di delegificazione «anomala», poiché ben lontana dal modello individuato dall'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988. Tale forma di delegificazione è incostituzionale, nel caso di specie, in quanto è destinata a svolgersi in una materia inserita nell'elenco di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., ossia quella della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». Si tratta perciò di una normativa che istituisce un potere regolamentare che esorbita certamente dai limiti imposti alla competenza dall'art. 117, sesto comma, Cost.

In senso diverso, del resto, non potrebbe essere invocata la circostanza secondo la quale l'atto commissariale di fissazione dei termini più brevi in deroga a quelli già previsti dalla legge non corrisponde alle consuete forme in cui si esprime la potestà regolamentare dell'esecutivo, ossia quella dei regolamenti governativi e ministeriali, né la mancata attribuzione del *nomen iuris* di «regolamento» a tale atto. A questo specifico proposito, è possibile richiamare, ancora una volta, la recente sentenza di questa Corte n. 278 del 2010.

In essa, infatti, è stato efficacemente chiarito che lo Stato non può «eludere» i criteri costituzionali di ripartizione della potestà regolamentare semplicemente imponendo ai medesimi un *nomen iuris* che ne escluda la natura regolamentare. Al riguardo, rileva il seguente passaggio: «Attesa la ripartizione operata dall'art. 117 Cost. di tale potestà tra Stato e Regioni, secondo un criterio obiettivo di corrispondenza delle norme prodotte alle materie ivi indicate, non possono essere requisiti di carattere formale, quali il *nomen iuris* e la difformità procedimentale rispetto ai modelli di regolamento disciplinati in via generale dall'ordinamento, a determinare di per sé l'esclusione dell'atto dalla tipologia regolamentare, giacché, in tal caso, sarebbe agevole eludere la suddivisione costituzionale delle competenze, introducendo nel tessuto ordinamentale norme secondarie, surrettiziamente rivestite di altra forma, laddove ciò non sarebbe consentito» (par. 16 del Considerato in diritto).

Pertanto, ciò che conta ai fini della qualificazione di un atto come «regolamento» e, dunque, ai fini della sua collocazione nell'ambito del riparto costituzionale delle competenze, è il suo contenuto normativo, ossia generale e astratto, e non certo il suo procedimento di approvazione o il suo *nomen iuris*.



Ebbene, che l'atto commissariale qui considerato abbia natura normativa, in quanto caratterizzato da generalità ed astrattezza, non può certo essere seriamente posto in dubbio. La disposizione in questa sede censurata, infatti, prevede che il Commissario possa fissare termini, in deroga a quelli già stabiliti dalla legge, per lo svolgimento delle attività «occorrenti all'autorizzazione e all'effettiva realizzazione degli interventi, nel rispetto delle disposizioni comunitarie». Si tratta, pertanto, di atti in grado di intervenire sulla «previa norma» alla quale, in virtù del principio di legalità, deve uniformarsi la successiva attività amministrativa.

7.2. — Il riconoscimento (obbligato, come si è visto) della natura normativa di questi atti commissariali conduce in modo pressoché automatico alla conclusione della loro incostituzionalità.

In senso inverso, infatti, non sarebbe possibile invocare neppure l'argomento della c.d. «chiamata in sussidiarietà».

Ove infatti si volesse ritenere che lo Stato sia legittimato ad individuare termini diversi per il compimento degli atti e delle attività in questione in base al titolo «straordinario» da ultimo menzionato, la disposizione presa in considerazione violerebbe comunque l'art. 117, terzo e sesto comma, Cost., in quanto la fissazione di tali termini, in un ambito di indiscussa potestà legislativa concorrente, risulta affidata ad una fonte sub-legislativa e non alla legge, come richiesto invece dalla giurisprudenza costituzionale sulla «chiamata in sussidiarietà» a partire dalla sent. n. 303 del 2003.

In questa decisione, infatti, si legge che «la nuova formulazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., secondo il quale la potestà regolamentare è dello Stato, salva delega alle Regioni, nelle materie di legislazione esclusiva, mentre in ogni altra materia è delle Regioni» esclude che la fonte secondaria statale possa «vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o (...) incidere su disposizioni regionali preesistenti» (sentenza n. 22 del 2003)». Inoltre – ed è ciò che in questa sede maggiormente interessa – «neppure i principi di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario» (par. 7 del Considerato in diritto).

8. — Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nel testo sostituito dal d.l. n. 105 del 2010, nella parte in cui prevede che i commissari straordinari ivi disciplinati possano fissare – in mancanza di una intesa con la Regione interessata – termini, in deroga alla legge, per lo svolgimento delle attività «occorrenti all'autorizzazione e all'effettiva realizzazione degli interventi, nel rispetto delle disposizioni comunitarie», per violazione dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 118, primo comma, della Costituzione.

8.1. — La Regione Puglia ritiene che, anche ove la censura esposta al precedente paragrafo 7 dovesse essere considerata non meritevole di accoglimento, la disciplina posta dall'art. 4, comma 2, ultimo periodo, dovrebbe comunque considerarsi costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 118, primo comma, Cost.

8.2. — Per illustrare adeguatamente questa censura è ancora una volta necessario prendere le mosse dall'inquadramento della normativa oggetto del presente giudizio nell'ambito della materia, di competenza concorrente tra Stato e Regioni, della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

La disciplina censurata istituisce un potere commissariale destinato ad operare in tale materia e caratterizzato da una forte incidenza sul complesso delle funzioni regionali. Ove si volesse ritenere che — nonostante le considerazioni sopra esposte e, in particolare, le chiarissime affermazioni della cent. n. 303 del 2003 già richiamate — lo Stato possa comunque, in base al meccanismo della c.d. «chiamata in sussidiarietà», affidare al Commissario un simile potere, la normativa impugnata risulterebbe incostituzionale, in quanto non prevede la necessità dell'intesa con la Regione nell'esercizio delle funzioni istituite.

Al riguardo — rinviando al successivo paragrafo 12.1 del presente atto una trattazione maggiormente approfondita del tema — è sufficiente richiamare l'attenzione sulla circostanza secondo la quale la ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte richiede — ai fini della legittimità costituzionale di leggi di questo tipo — la previsione, da parte delle medesime, della necessità dell'intesa forte con la Regione interessata al fine dell'esercizio delle funzioni amministrative attratte in sussidiarietà al livello statale (*cfr.*, *ex plurimis*, le sentenze nn. 303 del 2003, 6 del 2004, 383 del 2005, 278 del 2010).

9. — Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nel testo sostituito dal d.l. n. 105 del 2010, nella parte in cui prevede che «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», per violazione degli artt. 117, secondo comma, e 118 Cost., senza prevedere, al contempo, che detta nomina avvenga d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni, oppure, per l'ipotesi di pluralità di commissari, con le Regioni direttamente interessate.



9.1. — Questa censura viene in considerazione solo ove si ritenga priva di fondamento quella formulata al par. 4 del presente atto.

Anche in questo caso, per l'illustrazione dei rilievi mossi alla disciplina statale impugnata, è necessario muovere dalla premessa della individuazione della materia su cui essa interviene, ossia la materia di competenza legislativa concorrente della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".

Come ricordato nel precedente paragrafo – e come si avrà modo di evidenziare più approfonditamente al successivo paragrafo 12.1 – la giurisprudenza costituzionale ha in varie occasioni evidenziato che in tale materia (come, più in generale, nelle materie diverse da quelle di competenza esclusiva ex art. 117, secondo comma, Cost.) lo Stato può intervenire con disciplina di dettaglio, avocando a sé e regolando funzioni amministrative, solo ove, oltre a rispettare i principi di proporzionalità e sussidiarietà, preveda nella medesima disciplina, l'intesa c.d. "forte" con (a seconda delle circostanze) la Conferenza Stato-Regioni o le Regioni direttamente interessate all'esercizio delle funzioni amministrative attratte in sussidiarietà (*cfr.*, in particolare, le già richiamate sentenze nn. 303 del 2003, 6 del 2004, 383 del 2005, 278 del 2010).

La nomina di uno o più commissari straordinari rappresenta senz'altro una attività amministrativa attratta in sussidiarietà dallo Stato nell'ambito di una materia di legislazione concorrente. La illegittimità costituzionale della disciplina in questione, dunque, deriva dalla circostanza che, nonostante le diverse indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale, essa non abbia previsto il coinvolgimento delle Regioni – nella forma dell'intesa – nella emanazione dell'atto di nomina dei commissari.

L'intesa, evidentemente, dovrà essere raggiunta con la singola Regione direttamente interessata, nel caso in cui il Commissario, o ciascun Commissario (nell'ipotesi di nomina di una pluralità di questi) in questione si vedano affidati il compito di procedere alla attuazione di opere insistenti in una singola Regione. Viceversa, ove si opti per la nomina di un solo Commissario competente per gli interventi in tutto il territorio nazionale, ai fini del rispetto dell'autonomia regionale costituzionalmente riconosciuta, sarà necessario addivenire all'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Per i motivi appena evocati, dunque, l'art. 4, comma 3, viola palesemente gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., nella parte in cui non prevede che la nomina del Commissario straordinario avvenga, a seconda dei casi, previa intesa acquisita con la singola Regione interessata o in sede di Conferenza Stato-Regioni.

10. — Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nel testo sostituito dal d.l. n. 105 del 2010, nella parte in cui prevede che «con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri», siano determinati «i compiti del commissario» straordinario nominato col medesimo decreto, nonché «i poteri di controllo e di vigilanza del Ministro per la semplificazione normativa e degli altri Ministri competenti», per violazione degli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118 della Costituzione.

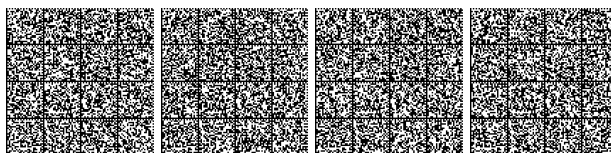
10.1. — Questa disposizione, nella parte in cui prevede che un decreto del Presidente della Repubblica possa individuare i compiti che devono essere svolti dai Commissari straordinari cui è affidata l'attuazione degli interventi – individuando così anche i limiti dei poteri affidati a costoro – nonché determinare i poteri di controllo e di vigilanza dei Ministri competenti, configura una forma di potere regolamentare "anomala", poiché ben lontana dal modello individuato dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988.

Tale forma di potere regolamentare è incostituzionale, nel caso di specie, in quanto è destinata a svolgersi in una materia inserita nell'elenco di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., ossia quella della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia". Si tratta perciò di una normativa che istituisce un potere regolamentare che esorbita certamente dai limiti imposti dall'art. 117, sesto comma, Cost.

In senso diverso, del resto, non potrebbe essere invocata la circostanza secondo la quale il presente potere regolamentare non corrisponde alle consuete forme in cui si esprime la potestà regolamentare dell'esecutivo, ossia quella dei regolamenti governativi e ministeriali di cui all'art. 17 della legge n. 400 del 1988, né la mancata attribuzione del *nomen iuris* di "regolamento" a tale atto.

Al riguardo, è possibile riferirsi nuovamente alla recente sentenza di questa Corte n. 278 del 2010 (già richiamata al precedente par. 7.1 del presente atto), nella quale è stato chiarito che lo Stato non può "eludere" i criteri costituzionali di ripartizione della potestà regolamentare semplicemente imponendo ai medesimi un *nomen iuris* che ne escluda la natura regolamentare (*cfr.*, in part., il par. 16 del Considerato in diritto).

Il d.P.R. previsto dalla disposizione impugnata ha certamente natura normativa, in quanto caratterizzato da generalità ed astrattezza. Esso, infatti, è deputato a determinare «i compiti del commissario» straordinario nominato col medesimo decreto, nonché «i poteri di controllo e di vigilanza del Ministro per la semplificazione normativa e degli altri Ministri competenti». Si tratta, dunque, di atti il cui compito è quello di predisporre la "previa norma" alla quale,



in virtù del principio di legalità, deve uniformarsi la successiva attività amministrativa del Commissario e dei Ministri sopra citati.

10.2. — Il riconoscimento (obbligato, come si è visto) della natura normativa del d.P.R. in questione conduce, in modo pressoché automatico, a concludere per la sua illegittimità costituzionale. In senso inverso, infatti, non sarebbe possibile invocare neppure l'argomento della c.d. "chiamata in sussidiarietà".

Ove infatti si volesse ritenere che lo Stato sia legittimato ad individuare i compiti del Commissario e a definire i poteri di controllo e vigilanza dei Ministri competenti in base al titolo "straordinario" da ultimo menzionato, la disposizione presa in considerazione violerebbe comunque la Costituzione, in quanto la fissazione di tali termini è affidata ad una fonte sub-legislativa e non alla legge, come richiesto invece dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sent. n. 303 del 2003 (al riguardo, è sufficiente rinviare al par. 7 del Considerato in diritto di questa decisione, già richiamato, in relazione ad analoga questione, nel precedente par. 7.2 del presente atto).

11. — Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nel testo sostituito dal d.l. n. 105 del 2010, nella parte in cui prevede che «con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri», siano determinati «i compiti del commissario» straordinario nominato col medesimo decreto, nonché «i poteri di controllo e di vigilanza del Ministro per la semplificazione normativa e degli altri Ministri competenti», senza prevedere, al contempo, la necessaria acquisizione di una intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni, oppure, per l'ipotesi di pluralità di commissari, con le Regioni direttamente interessate, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione.

11.1. — Ove la censura sub 10 venga ritenuta priva di fondamento, la disciplina posta dall'art. 4, comma 3, deve comunque considerarsi incostituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 118, primo comma, Cost.

Tale disciplina, infatti, prevede che mediante un d.P.R., adottato «su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri», si assumano determinazioni destinate ad operare nella materia di legislazione concorrente della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", e caratterizzate da una forte incidenza sul complesso delle funzioni regionali. Ove si volesse ritenere che – nonostante le considerazioni sopra esposte – lo Stato possa comunque, in base al meccanismo della c.d. "chiamata in sussidiarietà", affidare ad un d.P.R. un simile potere, la normativa impugnata risulterebbe palesemente incostituzionale in quanto non prevede la necessaria acquisizione dell'intesa con la Conferenza Stato-Regioni o con la Regione direttamente interessata in sede di esercizio delle funzioni istituite.

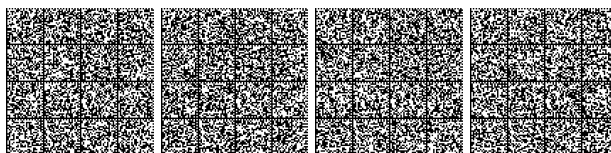
L'intesa, evidentemente, dovrà essere raggiunta con la singola Regione, nel caso in cui il Commissario, o ciascun Commissario (nell'ipotesi di nomina di una pluralità di questi) in questione si vedano affidati il compito di procedere alla attuazione di opere insistenti in una singola Regione. Viceversa, ove si opti per la nomina di un solo Commissario competente per gli interventi in tutto il territorio nazionale, sarà necessario addivenire all'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Al riguardo – rinviando al successivo par. 12.1 del presente atto una trattazione maggiormente approfondita del tema – è sufficiente richiamare l'attenzione sulla circostanza secondo la quale la ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte richiede – ai fini della legittimità costituzionale di norme legislative statali di questo tipo – la previsione, da parte delle medesime, della necessità dell'intesa forte" con il sistema delle autonomie regionali o con la singola Regione interessata al fine dell'esercizio delle funzioni da esse previste (*cfr.*, in particolare, le già richiamate sentenze nn. 303 del 2003, 6 del 2004, 383 del 2005, 278 del 2010).

Per queste ragioni, la norma censurata viola comunque gli artt. 117, terzo comma, e 118, Cost., nella parte in cui non prevede che la determinazione dei compiti del Commissario straordinario, nonché dei poteri di controllo e di vigilanza del Ministro per la semplificazione normativa e degli altri Ministri competenti, avvenga, a seconda dei casi, previa intesa acquisita con la singola Regione interessata o in sede di Conferenza Stato-Regioni.

12. — Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, primo periodo del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 convertito con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nel testo sostituito dal d.l. n. 105 del 2010, nella parte in cui 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», per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione.

12.1. — L'art. 4, comma 4, del d.l. n. 78 del 2009, nel testo novellato dal d.l. n. 105 del 2010, rappresenta il cuore della disciplina che qui si contesta.



Come già ricordato, il comma 1 dell'art. 4, nel testo attualmente in vigore, prevede la individuazione, da parte del Governo, degli «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 socio-economico, e che devono pertanto essere effettuati con mezzi e poteri straordinari». Al riguardo, si è già avuto moto di notare come la Regione Puglia non contesti l'esistenza di esigenze unitarie alla base della avocazione allo Stato, mediante il meccanismo della c.d. «chiamata in sussidiarietà», di questa funzione amministrativa, e conseguentemente dell'esercizio della funzione legislativa al fine di disciplinarla. Del resto, il comma in parola — considerato isolatamente — appare senz'altro rispettoso delle prerogative regionali, dal momento che prevede la necessità, ai fini della individuazione degli interventi suddetti, dell'«intesa con le regioni e le province autonome interessate». Nessuna censura, dunque, è stata proposta nei confronti di tale disposizione.

Ove si consideri il disposto del comma 4, che in questa sede si impugna, le carte in tavola cambiano però in modo significativo.

Esso, infatti, prevede la possibilità di superare l'eventuale mancato raggiungimento dell'intesa in questione tramite un meccanismo attivabile, da parte del Governo, a partire dal trentesimo giorno «dalla convocazione del primo incontro tra il Governo e la regione o la provincia autonoma interessata per il raggiungimento dell'intesa». Decorso tale termine, infatti, l'intesa non serve più: secondo la disposizione impugnata «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». Da concertato, come si vede, il procedimento di individuazione degli interventi diventa *ipso iure* e «improvvisamente» unilaterale.

La disciplina appena richiamata viola in modo macroscopico lo «statuto» della c.d. «chiamata in sussidiarietà» come individuato nella giurisprudenza di questa Corte, e per questo motivo contrasta evidentemente con i parametri costituzionali invocati.

Al riguardo, si deve osservare quanto segue.

Più sopra, nel paragrafo 4.1, si è ricordato come, secondo la ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte, lo Stato possa allocare ad organi propri funzioni amministrative nell'ambito delle materie estranee al secondo comma dell'art. 117 Cost., dettandone la relativa disciplina sostanziale, solo in presenza di alcuni requisiti e rispettando alcune condizioni.

Su alcune di questi requisiti e condizioni ci si è già soffermati nelle pagine che precedono. Così, nello stesso paragrafo 4.1, si è posto in evidenza come la normativa statale che qui si contesta non rispetti il principio di proporzionalità, dettando — per la parte inerente alle funzioni commissariali, e non per quella concernente la individuazione e programmazione degli interventi — una disciplina che impone un sacrificio non necessario, e dunque sproporzionato, all'autonomia regionale. Al paragrafo 7.2 si è invece mostrato come l'ipotizzata «chiamata in sussidiarietà» realizzata dall'art. 4, comma 2, ultimo periodo, affidi ad (eventuali) atti commissariali un potere di normazione regolamentare in materia, contravvenendo ad un'altra importante condizione individuata dalla giurisprudenza costituzionale.

In questa sede, invece, si ritiene necessario soffermarsi sul mancato rispetto, da parte della disciplina impugnata, della condizione «procedurale» che, ormai da tempo, questa Corte ha ritenuto che debba necessariamente caratterizzare — pena la loro incostituzionalità — il contenuto delle leggi statali che avochino presso organi dello Stato funzioni amministrative in materie di competenza concorrente o regionale residuale.

A partire dalla ormai «celebre» sent. n. 303 del 2003 e poi dalla sent. n. 6 del 2004, infatti, questa Corte ha con chiarezza affermato che, in situazioni quali quella oggi in discussione, la legge statale dovrebbe essere «adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali» (sent. n. 6 del 2004, par. 7 del Considerato in diritto). Di conseguenza, «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi — anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» (sent. n. 6 del 2004, par. 7 del Considerato in diritto), le normative statali che realizzino l'avocazione in sussidiarietà della funzione legislativa possono «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» (sent. n. 303 del 2003, par. 2.2. del Considerato in diritto; sent. n. 6 del 2004, par. 7 del Considerato in diritto). La sent. n. 6 del 2004, inoltre, ha precisato che l'intesa, prevista dalla normativa adottata «in sussidiarietà» dallo Stato, per l'esercizio della funzione amministrativa,



deve necessariamente caratterizzarsi come “intesa in senso forte”, «nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento» (par. 7 del Considerato in diritto).

Sul punto, peraltro, non hanno mancato di intervenire alcune altre note pronunce successive. Al riguardo, rilevano soprattutto la sent. n. 383 del 2005 e la più recente sent. n. 278 del 2010.

Nella prima di tali decisioni, infatti, questa Corte ha ritenuto di fornire alcune precisazioni molto importanti per la questione oggi in discussione.

I) Innanzi tutto, ha evidenziato come la necessità di prevedere una “intesa forte” nella legislazione che avoca in sussidiarietà funzioni amministrative è particolarmente stringente «in riferimento ad una legislazione come quella oggetto del presente scrutinio, che spesso si riferisce alla dimensione “nazionale” (unilateralmente definita) di fenomeni od attrezzature, da cui sembra che spesso si vogliano escludere le Regioni, malgrado l’esplicito riferimento alla stessa dimensione “nazionale” che è contenuto nella denominazione della materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost.» (par. 15 del Considerato in diritto). È inutile sottolineare quanto queste parole si attaglino alle disposizioni che qui si impugnano.

II) In secondo luogo, ha affermato che le intese di cui si discorre «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». Da questa premessa ha inoltre tratto la conclusione secondo la quale «in questi casi (...) 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» (par. 30 del Considerato in diritto).

III) Infine, la sent. n. 383 del 2005 ha mostrato di tener conto dell’«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», sottolineando però che se tale esigenza «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», tali procedure, tuttavia, «non potranno in ogni caso prescindere dalla permanente garanzia della posizione paritaria delle parti coinvolte», disponendo lo Stato, «nei casi limite di mancato raggiungimento dell’intesa», dello «strumento del ricorso a questa Corte in sede di conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni» (par. 30 del Considerato in diritto).

Tali principi sono stati poi da ultimo ribaditi, sia pure in termini di estrema sintesi, dalla sent. n. 278 del 2010 (par. 13 del Considerato in diritto). In essa si legge che «è oramai principio acquisito nel rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale che quest’ultima possa venire spogliata della propria capacità di disciplinare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà, a condizione che ciò si accompagni alla previsione di un’intesa in sede di esercizio della funzione, con cui poter recuperare un’adeguata autonomia, che l’ordinamento riserva non già al sistema regionale complessivamente inteso, quanto piuttosto alla specifica Regione che sia stata privata di un proprio potere (sentenze n. 383 e n. 62 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). Ciò ovviamente a prescindere dalla necessità di una puntuale disciplina legislativa delle modalità di esercizio dell’intesa e delle eventuali procedure per ulteriormente ricercarla in caso di diniego o comunque per supplire alla sua carenza, come anche questa Corte ha auspicato».

12.2. — Ove si confronti la disciplina qui impugnata con i parametri costituzionali, come delineati dalla giurisprudenza di questa Corte appena richiamata, la illegittimità costituzionale della prima appare inequivoca.

Come già detto, essa, infatti, al comma 1 dell’art. 4 del d.l. n. 78 del 2009 nel testo novellato, prevede la necessità dell’intesa con le Regioni e le Province autonome interessate ai fini della individuazione degli «interventi urgenti ed indifferibili, connessi alla trasmissione, alla distribuzione e alla produzione dell’energia e delle fonti energetiche che rivestono carattere strategico nazionale». Al comma 4 del medesimo articolo, però, si dispone 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».

Come si vede, tale disciplina consegna ad uno strumento del tutto unilaterale la possibilità di superare il mancato raggiungimento dell’intesa. Per di più, ove si consideri che tale strumento unilaterale può essere utilizzato allo scadere del brevissimo termine di «trenta giorni dalla convocazione del primo incontro tra il Governo e la regione o la provincia autonoma interessata per il raggiungimento dell’intesa», è agevole rendersi conto che, in presenza di una disciplina siffatta, non appare neanche corretto discorrere di intesa. Le trattative per addivenire alla medesima, infatti, sono costrette



in un tempo talmente ristretto, allo scadere del quale il Governo può decidere in assoluta solitudine (con il semplice “parere” del Presidente della Regione “invitato” a partecipare alla riunione del Consiglio dei ministri), che la volontà della Regione può senz’altro dirsi coartata dal timore di giungere ad un simile esito.

In sintesi, lo strumento predisposto dallo Stato per il superamento della mancata intesa non rispetta assolutamente il principio della «posizione paritaria delle parti coinvolte» richiesto, come si è visto, dalla giurisprudenza di questa Corte. E tale assoluta asimmetria delle parti, a sfavore della Regione, unita al brevissimo lasso di tempo a disposizione per addivenire all’intesa prima che il Governo possa far uso di questo strumento, pone la prima in una posizione di assoluta subalternità nei confronti del secondo anche nel corso delle trattative volte a raggiungere l’intesa.

Per le ragioni appena esposte, risultano inequivocabilmente violati gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

13. — Illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nel testo sostituito dal d.l. n. 105 del 2010, nella parte in cui prevede che «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 (...) 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», per violazione degli artt. 118, primo comma, e 120, secondo comma, Cost.

13.1. — La disposizione in questione è incostituzionale per violazione degli artt. 118 e 120, secondo comma, Cost. Essa infatti prevede un potere sostitutivo affidato ad un organo dello Stato nei confronti di Regioni ed enti locali, senza che però tale disciplina rispetti alcuno dei due modelli di potere sostitutivo contemplati dal nostro diritto costituzionale: né quello del potere sostitutivo ordinario, riconducibile all’art. 118 Cost., né quello del potere sostitutivo straordinario, disciplinato dall’art. 120, secondo comma, Cost.

Ciò per le seguenti ragioni.

13.2. — Il potere sostitutivo ordinario, in base alla consolidata giurisprudenza di questa Corte che si è già avuto modo di richiamare al precedente paragrafo 5.4, può essere previsto da norme di legge soltanto a condizione che risultino rispettati una serie di “parametri” individuati in via giurisprudenziale. La previsione dell’art. 4, comma 4, secondo periodo, qui considerata non rispetta almeno due di questi parametri. In particolare, essa viola:

a) il necessario affidamento ad un organo politico del potere surrogatorio in questione, o almeno la necessità che l’organo amministrativo agisca quale organo esecutivo di una delibera adottata dall’organo politico;

b) la necessità di disciplinare l’esercizio del potere mediante un procedimento che rispetti il principio di leale collaborazione e, in particolare, che consenta di garantire che l’ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l’autonomo adempimento e di interloquire nello stesso procedimento.

13.3. — Per illustrare adeguatamente queste censure è necessario richiamare il disposto dell’articolo 20, comma 4, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, nel testo esitato dal procedimento di conversione, a cui la norma in questa sede impugnata fa esplicito rinvio.

L’art. 20 citato prevede quanto segue: «Per l’espletamento dei compiti stabiliti al comma 3, il commissario ha, sin dal momento della nomina, con riferimento ad ogni fase dell’investimento e ad ogni atto necessario per la sua esecuzione, i poteri, anche sostitutivi, degli organi ordinari o straordinari. Il commissario provvede in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull’affidamento di contratti relativi a lavori, servizi e forniture, nonché dei principi generali dell’ordinamento giuridico, e fermo restando il rispetto di quanto disposto dall’articolo 8, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; i decreti di cui al comma 1 del presente articolo contengono l’indicazione delle principali norme cui si intende derogare». A sua volta, l’art. 8, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, richiamato dalla norma cui la disposizione che qui si impugna fa rinvio, riguarda il divieto di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi nelle acque del golfo di Venezia. Dunque, un tema del tutto estraneo a quello oggi in discussione.

Cercando di tirare le somme, è possibile osservare quanto segue.

La disposizione qui censurata introduce una nuova previsione di potere sostitutivo, la cui disciplina è posta in parte dalla disposizione medesima, in parte da una previgente disposizione cui la prima rinvia. Dunque, per valutare la rispondenza di tale potere sostitutivo ai parametri costituzionali individuati dalla giurisprudenza di questa Corte, è necessario considerare il combinato disposto dell’una e dell’altra.

13.4. — Il parametro sopra indicato sub a) — ossia la necessità della provenienza della sostituzione da un organo di governo — non è rispettato dalla normativa in questione.



La disposizione introdotta dal d.l. n. 105 del 2005 nel nuovo art. 4, comma 4, del d.l. 78 del 2009, infatti, affida il relativo potere ad un Commissario, estraneo, evidentemente, al Governo, e certo non qualificabile quale “organo politico”. D'altra parte, né dal testo dell'art. 4, comma 4, appena citato, né da quello dell'art. 20, comma 4, del d.l. n. 185 del 2008, cui esso rinvia, è desumibile il precetto secondo il quale il Commissario deve esercitare il potere sostitutivo sulla base di una previa delibera di un organo di governo.

Risulta inequivocabilmente violato anche il secondo dei due parametri sopra indicati. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, nella legge che preveda un potere sostitutivo nei confronti di uno degli enti territoriali che compongono la Repubblica dovrà essere previsto «un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento» (sent. n. 43 del 2004, par. 4 del Considerato in diritto). Nella normativa che qui si contesta, invece, non solo non è prevista una modalità di cooperazione che metta l'ente destinatario della sostituzione in grado di evitare quest'ultima attraverso l'autonomo adempimento, ma non è prevista alcuna forma di collaborazione dell'ente sostituendo.

Per queste ragioni, dunque, la disposizione indicata viola palesemente l'art. 118 Cost.

13.5. — Anche ove si volesse ricondurre il potere sostitutivo disciplinato dalla disposizione impugnata nell'alveo dell'art. 120, secondo comma, Cost. — magari sfruttando la denominazione di «poteri straordinari di sostituzione» in essa contenuta — non si potrebbe che concludere comunque nel senso dell'incostituzionalità della disciplina. Ciò in quanto quest'ultima non rispetta il disposto della disposizione costituzionale da ultimo citata da almeno tre punti di vista.

13.6. — Come già si è avuto modo di argomentare al precedente paragrafo 5.5, l'art. 120, secondo comma, Cost., predispone uno speciale potere sostitutivo straordinario che si affianca all'ordinario riparto delle competenze effettuato dalla legge statale e regionale in base al principio di sussidiarietà ex art. 118 Cost., per garantire che, nei casi concreti, l'inadempimento dei compiti spettanti in base a tale riparto agli enti che compongono la Repubblica determini la vulnerazione di quegli interessi essenziali espressamente codificati nello stesso art. 120. Ciò comporta, da un lato, che il Governo non necessita di una esplicita e particolare previsione legislativa per esercitare il potere in questione, occorrendo semplicemente una disciplina che ne detti le modalità procedurali. Dall'altro, però, quanto osservato in precedenza comporta che — a prescindere da eventuali tipizzazioni della sussistenza del pericolo di lesione ai suddetti interessi — tale pericolo debba ricorrere in concreto, nei casi specifici, perché il potere sostitutivo di cui trattasi possa essere legittimamente esercitato.

La normativa qui sottoposta al giudizio di questa Corte, dunque, viola l'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto contiene una previsione generalizzata di sostituzione, abilitando dunque il Governo ad intervenire con tale strumento anche ove in concreto non ricorrano il pericolo della lesione ad uno degli interessi elencati da questa disposizione costituzionale.

13.7. — La previsione di cui al secondo periodo dell'art. 4, comma 4, inoltre, contrasta con l'art. 120, secondo comma, Cost., anche per la parte in cui tale disposizione costituzionale stabilisce che il potere sostitutivo straordinario non può che essere esercitato dal Governo: la norma impugnata, infatti, affida il detto potere ad un Commissario, ponendosi in contrasto diretto con la norma costituzionale citata.

13.8. — Infine, l'art. 120, secondo comma, Cost., è violato anche per un ulteriore motivo. Come è noto, tale disposizione prevede che la legge ordinaria disciplini le modalità tramite le quali il potere sostitutivo straordinario può essere esercitato, imponendo che esse rispettino i principi di sussidiarietà e leale collaborazione.

Non è necessario spendere molte parole per mostrare come il principio di leale collaborazione non sia in alcun modo rispettato dalla normativa impugnata. Come si accennava più sopra, non solo essa non prevede modalità procedurali che siano tali da mettere l'ente sostituendo in condizioni di evitare la sostituzione mediante l'autonomo adempimento, ma addirittura essa non contempla alcuna modalità collaborativa.

Per queste ragioni l'art. 4, comma 4, secondo periodo, viola anche l'art. 120, secondo comma, Cost.

14. — Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nel testo introdotto dal d.l. n. 105 del 2010, nella parte in cui prevede che, nel caso in cui si sia fatto fronte al mancato raggiungimento dell'intesa di cui al comma 1 con gli strumenti predisposti dal medesimo comma 4, «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 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», per violazione dei limiti costituzionali che si impongono alla previsione legislativa di poteri di ordinanza contingibili e urgenti, e dunque per violazione degli artt. 70, 76 e 77 della Costituzione, in combinato disposto con gli artt. 117 e 118 della medesima.



14.1. — La disposizione che qui si impugna si salda con quella contestata al precedente paragrafo 12, riguardante il meccanismo di superamento unilaterale della mancata intesa, istituendo un potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti e allocandolo in capo ai Commissari straordinari nominati ai sensi del comma 3 del medesimo art. 4 del d.l. n. 78 del 2009 nel testo novellato dal d.l. n. 105 del 2010.

La disciplina posta dalla prima parte del comma 4 riguarda la individuazione degli interventi, mentre quella qui in discussione concerne la loro attuazione. In buona sostanza, essa prevede che nel caso in cui la Regione o la Provincia autonoma interessata non abbiano prestato la loro intesa nel termine di 30 giorni dalla prima convocazione del primo incontro volto a raggiungerla, non solo il Governo può individuare unilateralmente gli interventi da effettuare, ma può anche attuarli mediante un proprio Commissario dotato del potere straordinario di adottare ordinanze contingibili e urgenti. In grado, dunque, di sostituirsi alle Regioni ed agli enti locali e di adottare provvedimenti in deroga anche alle norme legislative dettate dalle prime.

Quanto alla disciplina sostanziale di tale potere, la disposizione rinvia a ciò che è previsto, in relazione ad analoghi poteri, dall'articolo 20, comma 4, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185. È dunque a questa normativa che bisogna fare riferimento per capire se la disciplina che istituisce un nuovo potere d'ordinanza, facendo ad essa rinvio, sia costituzionalmente legittima.

Al riguardo, si deve osservare che la disposizione di cui all'art. 20 citato dispone quanto segue: «Per l'espletamento dei compiti stabiliti al comma 3, il commissario ha, sin dal momento della nomina, con riferimento ad ogni fase dell'investimento e ad ogni atto necessario per la sua esecuzione, i poteri, anche sostitutivi, degli organi ordinari o straordinari. Il commissario provvede in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di contratti relativi a lavori, servizi e forniture, nonché dei principi generali dell'ordinamento giuridico, e fermo restando il rispetto di quanto disposto dall'articolo 8, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; i decreti di cui al comma 1 del presente articolo contengono l'indicazione delle principali norme cui si intende derogare».

Non è difficile scorgere l'intento di chi ha scritto il testo della disposizione che qui si contesta. Dinanzi ad una Regione che non adotti una politica accondiscendente nei confronti del Governo, si vuole dotare il Commissario statale di poteri idonei a superare qualunque altra possibile resistenza, legittima e illegittima, di tale Regione, addirittura consentendogli di derogare alle leggi da essa approvate.

È del tutto evidente che un simile assetto normativo contrasta con la Costituzione.

Nel precedente paragrafo 4.1 del presente atto si è già mostrato come sia costituzionalmente illegittima l'attribuzione ad organi statali delle funzioni di "attuazione" degli interventi di cui al comma 1 dell'art. 4 del d.l. n. 78 del 2009. Questa conclusione non perde certamente il suo valore ove si discorra di interventi stabiliti nonostante il dissenso regionale. Prescindendo in questa sede dalla legittimità costituzionale di una simile possibilità, sulla quale ci si è concentrati nel precedente par. 12.1, deve infatti essere ribadito ciò che si è osservato più sopra: ai fini della realizzazione in concreto degli interventi, il livello regionale di governo è del tutto adeguato, e — per il caso in cui gli organi regionali rimangano inerti — la legge statale può prevedere, corredandoli delle necessarie garanzie, poteri sostitutivi c.d. "ordinari". Inoltre, ove si ritenga che nella attuazione degli interventi possano verificarsi evenienze tali da rendere necessaria la adozione di ordinanze contingibili e urgenti, che operino in deroga alle disposizioni legislative vigenti, anche per l'esercizio di tali poteri gli organi regionali devono ritenersi adeguati. È ad essi, dunque, che debbono essere conferiti.

In base a quanto appena esposto, la normativa che qui si impugna deve ritenersi incostituzionale per violazione dell'art. 118 Cost., secondo quanto si cercherà ora di rendere più esplicito.

14.2. — Al riguardo, è necessario prendere le mosse dalla natura amministrativa dei poteri di ordinanza in questione, riconosciuta da questa Corte sin dalla sentenza "capostipite" n. 8 del 1956. La immediata conseguenza di questa ben nota premessa è che anche i poteri di adottare ordinanze contingibili e urgenti devono essere affidati ai livelli amministrativi locali, regionali o statali in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Sul punto, è necessario notare che — ove lo Stato avesse ritenuto indispensabile garantire l'attuazione degli interventi programmati ai sensi del comma 1 del medesimo art. 4 qui censurato — avrebbe dovuto, per rispettare i precetti costituzionali, affidare a commissari individuati dalle Regioni tale attuazione, e prevedere la possibilità, per la Regione stessa, di esercitare i necessari poteri di ordinanza.

Il motivo per il quale non sussistono, nel caso dei poteri in questione, le esigenze unitarie che consentono la avocazione in sussidiarietà, è il medesimo che sostiene la censura proposta al precedente paragrafo 4.1: per esercitare in concreto tali poteri l'ambito valutativo a disposizione delle autorità regionali è assolutamente idoneo.

L'attribuzione ad organi statali del potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti viola dunque l'art. 118 Cost., ed i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.



14.3. — La normativa qui impugnata è costituzionalmente illegittima anche per ulteriori ragioni.

Come è noto, la giurisprudenza costituzionale ha da molto tempo riconosciuto la legittimità costituzionale delle leggi che conferiscono ad autorità amministrative poteri di emergenza del tipo in discorso, a patto, però che tali leggi soddisfino alcuni requisiti specificamente individuati. Significativo è, al riguardo, quando affermato dalla sent. n. 201 del 1987. In essa, infatti, si legge: «Per l'esercizio da parte di autorità amministrative di siffatti poteri, con effetto di deroga — ma non anche di abrogazione o di modifica — della normativa primaria, occorre, come questa Corte ha già più volte chiarito (*cf.* sentt. nn. 4 del 1977, 26 del 1961 e 8 del 1956) una specifica autorizzazione legislativa che, anche senza disciplinare il contenuto dell'atto (questo in tal senso può considerarsi libero), indichi il presupposto, la materia, le finalità dell'intervento e l'autorità legittimata» (par. 5 del Considerato in diritto; *cf.* anche la sent. 617 del 1987, par. 4.2 del Considerato in diritto).

Si consideri, inoltre, quanto affermato dalla sent. n. 127 del 1995: «Questa Corte ha già sottolineato il carattere eccezionale del potere di deroga della normativa primaria, conferito ad autorità amministrative munite di poteri di ordinanza, sulla base di specifica autorizzazione legislativa; e ha precisato trattarsi di deroghe temporalmente delimitate, non anche di abrogazione o modifica di norme vigenti (sentenze 201 del 1987, 4 del 1977, 26 del 1961 e 8 del 1956). Proprio il carattere eccezionale dell'autorizzazione legislativa implica, invero, che i poteri degli organi amministrativi siano ben definiti nel contenuto, nei tempi, nelle modalità di esercizio (sent. n. 418 del 1992): il potere di ordinanza non può dunque incidere su settori dell'ordinamento menzionati con approssimatività, senza che sia specificato il nesso di strumentalità tra lo stato di emergenza e le norme di cui si consente la temporanea sospensione» (par. 2 del Considerato in diritto).

È agevole rendersi conto che il potere di adottare le ordinanze contingibili e urgenti configurato dalla norma qui censurata, mediante il rinvio all'art. 10, comma 4, del d.l. n. 185 del 2008, viola almeno in parte i precetti sopra indicati.

In particolare, se l'autorità legittimata e il fine dell'intervento possono dirsi sufficientemente definiti (si tratta, rispettivamente, del Commissario, e dell'«impulso agli interventi»), non altrettanto è possibile dire per il presupposto dell'atto e per la materia in cui esso deve intervenire. Ancora, non può certo dirsi che «i poteri degli organi amministrativi siano ben definiti nel contenuto, nei tempi, nelle modalità di esercizio», visto che manca qualunque indicazione al riguardo. Specificamente in relazione ai tempi, inoltre, non si può non rilevare come manchi, nella previsione legislativa, la necessaria indicazione della limitazione temporale della deroga alla legislazione vigente che le ordinanze in questione sono in grado di effettuare, e che, come si è visto, è richiesta dalla giurisprudenza costituzionale. Infine, appare evidente come manchi nella legge anche la «specificazione» del «nesso di strumentalità tra lo stato di emergenza e le norme di cui si consente la temporanea sospensione», anch'esso richiesto dalla decisione da ultimo citata come presupposto indefettibile per la legittimità costituzionale della previsione dei poteri di ordinanza.

In sintesi, quanto a presupposti, materia, contenuto, tempi e modalità di esercizio, e strumentalità rispetto alla concreta emergenza, non si individua, nelle disposizioni che compongono il quadro legislativo che istituisce e regola il potere d'urgenza qui in discussione, alcuna indicazione. Leggendo le disposizioni sopra menzionate, infatti, risultano ammissibili — purché adottati dal Commissario, e purché finalizzati, genericamente, a dare «impulso agli interventi» — atti aventi qualunque contenuto, vertenti su qualunque materia, e adottabili in qualunque circostanza, purché essi siano ritenuti «indispensabili» da chi li adotta.

È dunque evidente che la disposizione legislativa che qui si impugna, lungi dal configurare un potere di urgenza conforme alle prescrizioni costituzionali desumibili dalle decisioni di questa Corte, conferisce al Commissario un potere di derogare ad ogni disposizione legislativa (anche regionale) che, in relazione a non pochi aspetti, è sostanzialmente «in bianco» e, pertanto, pressoché illimitato.

14.4. — Prima di passare all'esame di un ultimo punto di vista dal quale è necessario considerare la legittimità costituzionale della disposizione qui impugnata in relazione allo «statuto» delle disposizioni legislative che prevedono poteri contingibili e urgenti, questa difesa ritiene di dover spendere alcune parole in relazione alla ammissibilità della censura appena esposta. Essa infatti, invoca a parametro norme costituzionali che non sono specificamente e direttamente dettate a presidio della posizione costituzionalmente garantita alle Regioni.

Al riguardo, in via generale, deve essere notato che, secondo l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale, è possibile, per la Regione, invocare nel giudizio in via principale un parametro diverso da quelli che regolano il riparto di competenza soltanto in quei casi in cui la violazione di tale parametro ridondi in lesioni delle sfere di competenza regionale.



Questa evenienza, in particolare, si verifica soltanto ove «il contrasto con norme costituzionali diverse» da quelle che disciplinano il riparto di competenze «si risolva in una esclusione o limitazione dei poteri regionali» (sentenza n. 50 del 2005, par. 3 del Considerato in diritto). In altre parole, perché la relativa questione sia da considerare ammissibile, «dalla invocata violazione» di norme extracompetenziali deve «derivare una compressione dei poteri della ricorrente» (così la sentenza n. 383 del 2005, par. 8 del Considerato in diritto).

Ciò è precisamente quanto si verifica in relazione alla violazione delle norme costituzionali in questa sede invocate. L'esercizio dei poteri di ordinanza disciplinati dalla normativa che qui si contesta, infatti, può giungere fino alla sostituzione nei confronti di organi regionali (oltre che locali) e, comunque, è destinato a consentire deroghe ad ogni disposizione legislativa, anche di produzione regionale. In questo modo, dunque, non solo si incide, genericamente, su «poteri» della Regione, ma si comprimono specificamente funzioni legislative e amministrative che alla Regione sono attribuite dalla legge in base agli articoli 117 e 118 Cost.

14.5. — Deve, infine, essere messo in evidenza che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, tra i precetti costituzionali che si impongono al legislatore statale che voglia istituire e disciplinare poteri di ordinanza contingibili e urgenti è possibile annoverarne uno che concerne specificamente la posizione costituzionalmente garantita delle Regioni.

La nostra Costituzione, infatti, mette esplicitamente a disposizione dello Stato uno strumento — definito da questa Corte «straordinario» — per derogare alle competenze delle Regioni e degli enti locali, al fine di fronteggiare emergenze di particolari gravità. Si tratta del già evocato potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. La sua «straordinarietà» esclude che il medesimo risultato possa essere conseguito con strumenti diversi e, in particolare, mediante l'affidamento ad organi amministrativi di poteri contingibili e urgenti. In altre parole, lo Stato ha a disposizione due tipi di strumenti per derogare alle norme sulla competenza degli enti territoriali: a) il potere sostitutivo straordinario; b) il potere sostitutivo ordinario.

La non riconducibilità a tali strumenti dell'istituto in questa sede in discussione è già stata dimostrata nell'ambito delle argomentazioni poste a sostegno della censura di cui al paragrafo 13. In aggiunta a quanto osservato in quella sede, è necessario precisare che lo Stato non dispone di altri strumenti, oltre ai due appena evocati, per raggiungere questo obiettivo.

Da ciò risulta chiaramente l'incostituzionalità della normativa in questa sede impugnata, nella parte in cui consente al Commissario di derogare alle norme attributive delle competenze legislative e amministrative alle Regioni ed agli enti locali, sostituendosi a tali enti.

14.6. — Ove, peraltro, questa Corte volesse ritenere infondate le censure illustrate nei paragrafi 14.1, 14.2 e 14.5, deve essere affermata l'incostituzionalità della normativa impugnata almeno nella parte in cui essa non prevede che il concreto esercizio dei poteri di urgenza affidati al Commissario straordinario avvenga con l'adeguato coinvolgimento collaborativo della Regione interessata.

A questo riguardo, già prima della riforma avvenuta mediante la legge cost. n. 3 del 2001, questa Corte si era premurata di evidenziare che «l'«emergenza» non legittima il sacrificio illimitato dell'autonomia regionale», e che «il richiamo a una finalità di interesse generale — «pur di precipuo e stringente rilievo» — non dà fondamento, di per sé, a misure che vulnerino tale sfera di interessi, garantita a livello costituzionale (sent. n. 307 del 1983, Considerato in diritto, n. 3)». Da qui una prima conseguenza nel senso che «l'esercizio del potere di ordinanza deve quindi risultare circoscritto per non compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali» (sent. n. 127 del 1995, par. 2 del Considerato in diritto).

È evidente che alla domanda se una ordinanza contingibile e urgente adottata in attuazione della normativa impugnata comprima o meno in modo eccessivo l'autonomia regionale sarà possibile rispondere soltanto in concreto, in relazione alle effettive caratteristiche dell'urgenza, alle determinazioni adottate, ed al procedimento utilizzato per addivenirvi.

Ciò è chiaramente dimostrato, tra l'altro, dalla conclusione cui perviene la stessa sent. n. 127 del 1995, con la quale questa Corte risolve il conflitto di attribuzione proposto avverso una ordinanza concernente «Immediati interventi per fronteggiare lo stato di emergenza socio-economico-ambientale determinatosi nella Regione Puglia», «nella parte in cui statuisce solo il parere, e non l'intesa con la Regione, per quanto attiene alla programmazione degli interventi, fermo restando che in caso di mancato accordo entro un congruo lasso di tempo vi potrà essere — assistita da adeguata motivazione — un'iniziativa risolutiva dell'organo statuale, per evitare rischi di paralisi decisionale» (par. 6 del Considerato in diritto). Come emerge chiaramente dalla motivazione che sorregge il dispositivo di accoglimento, infatti, specialmente nei casi in cui sono in gioco importanti competenze regionali, il principio di leale cooperazione esige che la Regione sia coinvolta al massimo livello possibile compatibilmente con la situazione di emergenza che in concreto ci si trovi a fronteggiare.



Si noti, peraltro, che queste ragioni sono state, se possibile, ulteriormente rafforzate dall'intervenuta riforma operata mediante la legge cost. n. 3 del 2001. Essa, infatti, ha introdotto il fondamentale principio di sussidiarietà quale criterio per la distribuzione delle funzioni amministrative. Ed è evidente che di esso non può non tenersi conto nel momento in cui si valuta la legittimità costituzionale di una legge che istituisce poteri contingibili e urgenti.

In particolare, in queste sede risulta particolarmente importante la “valenza procedimentale” che, secondo l'insegnamento di questa Corte, è necessario annettere al principio di sussidiarietà (così la ben nota, e già citata più sopra, cent. n. 303 del 2003, par. 2.2 del Considerato in diritto).

Tale “valenza procedimentale” merita un breve approfondimento.

Il principio di sussidiarietà, infatti, esprime un precetto in forza del quale il livello di governo più vicino ai cittadini deve essere oggetto del massimo coinvolgimento possibile: ciò deve accadere mediante la diretta attribuzione della funzione amministrativa, ove tale livello sia adeguato rispetto allo svolgimento della funzione; ovvero mediante l'attribuzione della medesima ad un livello di governo “più alto”, qualora il livello “più basso” non risulti adeguato. In questo secondo caso, però, è proprio il principio di sussidiarietà ad imporre che l'attribuzione della funzione al livello di governo “più alto” sia accompagnata dal coinvolgimento del livello “più basso” nell'esercizio della funzione medesima nelle forme maggiormente partecipative che siano compatibili con la adeguatezza dello svolgimento della funzione in questione. Di qui, dunque, il legame tra sussidiarietà e collaborazione: la preferenza per il livello di governo più vicino ai destinatari della funzione pubblica considerata non si esprime solo con la diretta attribuzione della funzione, ma anche con la necessaria individuazione delle forme di partecipazione all'esercizio di quest'ultima ove essa sia allocata ad un livello diverso.

Il principio di sussidiarietà, peraltro, offre così anche il criterio per valutare la “correttezza costituzionale” della modalità collaborativa stabilita in concreto per l'esercizio della funzione amministrativa. Ordinando le forme di collaborazione da un “valore zero” — l'assenza di qualsiasi forma di collaborazione — ad un “valore massimo” — l'intesa “forte”, la codecisione paritaria — è possibile affermare che il legislatore sarà obbligato a scegliere quella più vicina al valore massimo senza pregiudicare la funzionalità dell'azione amministrativa.

Le conclusioni di quanto appena evidenziato per il caso qui sottoposto all'attenzione di questa Corte sono evidenti.

La Regione Puglia, con il presente motivo di ricorso, non intende sostenere che, senz'altro, la disposizione impugnata è incostituzionale nella misura in cui conferisce poteri contingibili e urgenti ad un organo statale in una materia di competenza regionale. Ciò che però è senza dubbio contrario alle norme della nostra Costituzione è che la disciplina legislativa oggetto di censura non preveda alcuna forma di collaborazione degli enti territoriali interessati nell'ambito del procedimento volto ad adottare le citate ordinanze.

In altre parole, è evidente che non è possibile prevedere, nella sede legislativa, e con prescrizione generale e astratta, una specifica forma di collaborazione che si attagli a qualunque circostanza concreta. Ciò che però è necessario prevedere, in virtù dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, è che il procedimento di adozione delle ordinanze commissariali debba seguire le forme maggiormente collaborative che siano consentite dalle particolarità del caso concreto, e dall'urgenza dalla quale esso è caratterizzato.

14.7. — In chiusura, può essere opportuna un'ultima precisazione.

Le argomentazioni fin qui esposte sono basate sulla premessa interpretativa secondo la quale i poteri commissariali si ritengono esercitabili anche nei confronti delle Regioni, e non solo degli enti locali. Questa difesa intende evidenziare che le censure di cui sopra mantengono la loro ragion d'essere anche ove si accedesse ad una differente interpretazione delle norme oggetto del giudizio, tale da escludere le Regioni dal novero degli enti che possono essere sostituiti dall'attività commissariale contigibile e urgente.

Da un lato, infatti, anche gli enti territoriali sub-regionali sono — a seguito della riforma costituzionale del 2001 — titolari di funzioni amministrative che, nonostante siano loro attribuite dalla legge, devono ritenersi costituzionalmente garantite, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza: e del resto ciò è confermato dal fatto che la “straordinarietà” dell'intervento sostitutivo del Governo è contemplata dall'art. 120, secondo comma, Cost., non solo per le Regioni, ma anche per questo tipo di enti.

In secondo luogo — ed in punto di ammissibilità — devono essere ribadite le considerazioni proposte al precedente par. 5.3, le quali mostrano come, in base alla ormai consolidata giurisprudenza costituzionale, sia consentito alle Regioni proporre nell'ambito del giudizio in via principale simili questioni di legittimità costituzionale che alleghino la violazione di norme della Costituzione poste a presidio dell'autonomia locale.



P.Q.M.

Si chiede che questa ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, così come convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 13 agosto 2010, n. 129, nella parte in cui ha sostituito i primi quattro commi — e, in particolare, i commi 2, 3 e 4 — dell'art. 4 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2009, n. 102, nei termini sopra esposti.

Con ossequio.

Roma, addì 11 ottobre 2010

Avv. Prof. Marcello CECCHETTI

10C0853

N. 116

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 ottobre 2010
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Caccia - Norme della Regione Lombardia - Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2010/2011 - Abbattimento o cattura di uccelli selvatici appartenenti alle specie protette - Lamentata assenza dei presupposti e delle condizioni poste dalla normativa comunitaria per l'autorizzazione in deroga alla cattura di determinate specie di uccelli, assenza del parere favorevole dell'ISPRA, contrasto con le norme statali costituenti standard minimi e uniformi di tutela della fauna - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di osservanza delle norme comunitarie, violazione della competenza esclusiva statale in materia di ambiente - Istanza di sospensione dell'esecuzione.

- Legge della Regione Lombardia 21 settembre 2010, n. 16, art. 1 e allegato A.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979, art. 9, riprodotto in direttiva 2009/147/CE del 30 settembre 2009, art. 9; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 4, comma terzo; legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2007, n. 3.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Lombardia in persona del Presidente pro-tempore per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale *in parte qua* della legge regionale Lombardia del 21 settembre 2010, n. 16, pubblicata sul B.U.R. della Regione Lombardia del 23 settembre 2010, n. 38, I supplemento ordinario, recante: «Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2010/2011 ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 3 (Legge quadro sulla cattura di richiami vivi)» in relazione all'art. 1, ed al conseguente allegato A.

La proposizione del presente ricorso è stata deliberata dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 18 novembre 2010 e si depositano a tal fine estratto conforme, del verbale e relazione del Ministro proponente.

La legge regionale Lombardia n. 16/2010, è composta da due articoli, di cui il primo reca l'approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2010/2011 ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 3, come riportato nell'allegato A; il secondo articolo disciplina l'entrata in vigore della legge.

La legge regionale è illegittima nell'art. 1, e nel conseguente allegato A per i seguenti.

MOTIVI

Preliminarmente va premesso che, nonostante le regioni abbiano una competenza in materia di autorizzazione all'approvazione del piano di cattura dei richiami vivi, secondo quanto disposto dall'art. 4, comma 3 della legge n. 157/1992, tale potestà deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario, di cui all'art. 117, primo comma, Cost., nonché dei principi stabiliti dal legislatore statale nella normativa su richiamata, contenente gli standards



minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale, secondo quanto disposto dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

1) *Violazione dell'art. 117, primo comma della Costituzione — in relazione all'art. 9 della direttiva 79/409/CEE, riprodotta nell'art. 9 della direttiva 2009/147/CE — con riferimento all'art. 1, e all'annesso allegato A, legge regionale Lombardia n. 16/2010.*

L'autorizzazione alla cattura delle specie indicate nell'allegato A, avviene in assenza dei presupposti e delle condizioni poste dall'art. 9 della dir. 79/409/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici), riprodotta (senza alcuna modificazione di sostanza) nell'art. 9 della direttiva 2009/147/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici), configurandosi, pertanto, la chiara violazione del vincolo comunitario, di cui all'art. 117, primo comma, Cost.

Infatti, la direttiva su richiamata subordina la possibilità di autorizzare in deroga la cattura di determinate specie di uccelli in piccole quantità alla comprovata assenza di altre soluzioni soddisfacenti, al rispetto di condizioni rigidamente controllate e all'impiego di modalità selettive in modo che le catture vengano effettuate solo nella misura in cui siano strettamente necessarie a soddisfare le richieste del mondo venatorio. Si tratta di misure non rispettate dalla regione, come confermato dal parere negativo dell'ISPRA, formulato con note del 20 luglio 2010 e del 20 agosto 2010.

La norma impugnata, costituisce l'esatta riproposizione della legge regionale Lombardia n. 19/2009, dichiarata incostituzionale da codesta Corte con sentenza n. 266/2010 per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Ha affermato al riguardo codesto consesso che: «La costante giurisprudenza di questa Corte ha già chiarito che si tratta di “un potere di deroga esercitabile in via eccezionale” che ammette “l'abbattimento o la cattura di uccelli selvatici appartenenti alle specie protette dalla direttiva medesima, alle condizioni ed ai fini di interesse generale indicati dall'art. 9.1, e secondo le procedure e le modalità di cui al punto 2 dello stesso art. 9” (sentenze n. 168 del 1999 e n. 250 del 2008).

Il carattere eccezionale del potere in questione è stato peraltro ribadito anche, dalla giurisprudenza comunitaria (in particolare, Corte di giustizia CE, 8 giugno 2006, causa C-118/94), secondo la quale l'autorizzazione degli Stati membri a derogare al divieto generale di cacciare le specie protette è subordinata all'adozione di misure di deroga dotate di una motivazione che faccia riferimento esplicito e adeguatamente circostanziato alla sussistenza di tutte le condizioni prescritte dall'art. 9, paragrafi 1 e 2.

Detti requisiti, infatti — precisa sempre la Corte di giustizia della Comunità europea (oggi Corte di giustizia dell'Unione europea) — perseguono il duplice scopo di limitare le deroghe allo stretto necessario e di permettere la vigilanza degli organi comunitari a ciò preposti.

In particolare, il paragrafo 2 dell'art. 9 della citata direttiva prevede che le deroghe debbano menzionare: a) le specie che formano oggetto delle medesime; b) i mezzi, gli impianti o i metodi di cattura o di uccisione autorizzati; c) le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo in, cui esse possono essere applicate; d) l'autorità abilitata a dichiarare che le condizioni stabilite sono soddisfatte e a decidere quali mezzi, impianti o metodi possono essere utilizzati, entro quali limiti e da quali persone; e) i controlli che saranno effettuati.

Alla luce di tali considerazioni, dunque, il rispetto del vincolo comunitario derivante dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE (oggi art. 9 della direttiva 2009/147/CE) impone l'osservanza dell'obbligo della puntuale ed espressa indicazione della sussistenza di tutte le condizioni in esso specificamente indicate, e ciò a prescindere dalla natura (amministrativa ovvero legislativa) del tipo di atto in concreto utilizzato per l'introduzione della deroga al divieto di caccia e di cattura degli esemplari appartenenti alla fauna selvatica stabilito agli articoli da 5 a 8 della medesima direttiva.

Ebbene, tale onere non risulta rispettato. In particolare, quanto alla legge della Regione Lombardia n. 19 del 2009, deve rilevarsi la completa omissione di qualsiasi cenno in ordine alla sussistenza delle condizioni e dei presupposti richiesti dalla direttiva.».

Sotto tale profilo, dunque, risulta integrata la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., non avendo la Regione Lombardia rispettato le misure dettate dalla direttiva citata, così come, peraltro, è confermato dal parere negativo dell'ISPRA formulato con note del 20 luglio 2010 e del 20 agosto 2010.

2) *Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in relazione all'art. 1, legge regionale Lombardia n. 16/2010.*

La normativa in esame, disponendo l'autorizzazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria in corso, in assenza del parere favorevole dell'ISPRA, contrasta con l'art. 4, comma 3 della legge n. 157/1992 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che lo richiede espressamente, nonché con la legge quadro regionale in materia di cattura dei richiami vivi, la legge regionale n. 5/2007, di cui la presente costituisce attuazione.



La disposizione statale su richiamata costituisce indubbiamente una misura minima di tutela e quindi inderogabile per il legislatore regionale; pertanto, il suo mancato rispetto fa venir meno quegli standard minimi e uniformi di tutela della fauna, risultando violata l'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

ISTANZA DI SOSPENSIONE DELL'ESECUZIONE

Preliminarmente va premesso che nel caso di specie ricorrono entrambi i presupposti per accordare la tutela in via d'urgenza ai sensi degli artt. 35 e 40 legge n. 87 del 1953, rinvenendosi la concomitanza dei due requisiti, ovvero il *fumus boni iuris* ed il *periculum in mora* (cfr. Corte cost., ord., 18 marzo 2010, n. 107).

Per quanto attiene al *fumus* ci si riporta ai motivi di ricorso.

Per quanto investe il *periculum in mora* si osserva quanto segue.

Ai sensi dell'art. 18, legge 11 febbraio 1992, n. 157, l'attività venatoria può essere esercitata nel periodo ricompreso tra il 1° settembre ed il 31 gennaio con facoltà per le regioni di posticipare il termine non oltre la prima decade di febbraio.

In particolare con riferimento all'allegato A della legge impugnata, il precitato art. 18, legge n. 157/1992, prescrive la data del 31 dicembre quale termine ultimo per l'attività di caccia dell'allodola, e del merlo e quello del 31 gennaio per la cesena, il tordo bottaccia ed il tordo sassello.

Ciò premesso la mancata sospensione dell'esecuzione della legge impugnata, determina il rischio di veder vanificati gli effetti di un'eventuale pronunzia di accoglimento del ricorso nel merito che intervenga successivamente alla chiusura della stagione venatoria (31 gennaio).

Come già esposto, la legge impugnata è sostanzialmente conforme a quella dell'anno precedente n. 19 del 2009, dichiarata incostituzionale da codesta Corte con sentenza 22 luglio 2010, n. 266, intervenuta, purtroppo, quando era già concluso il periodo in cui la caccia era consentita.

Ciò ha determinato che la decisione della Consulta rimanesse priva di effetti.

Sussiste pertanto, ai sensi dell'art. 35, legge n. 87 del 1953, il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini.

La mancata concessione della tutela cautelare richiesta pone altresì la regione Lombardia, che approva anno per anno il piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria, nella condizione di non subire gli effetti pregiudizievoli derivanti da eventuali decisioni di illegittimità costituzionale, che nel rispetto dei termini del processo costituzionale, intervengano successivamente alla chiusura della stagione venatoria.

P. Q. M.

Si confida che codesta Corte vorrà dichiarare, previa sospensione dell'esecuzione, l'illegittimità delle disposizioni sopra indicate della legge regionale Lombardia n. 16/2010.

Si allega:

1. estratto conforme, del verbale della seduta del Consiglio dei Ministri del 7 ottobre 2010;
2. relazione del Ministro proponente;
3. parere negativo dell'ISPRA formulato con note del 20 luglio 2010 e del 20 agosto 2010;
4. legge Regione Lombardia n. 16/2010.

Roma, addì 22 novembre 2010

L'avvocato dello Stato: Marco STIGLIANO MESSUTI



N. 117

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 ottobre 2010
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Caccia - Norme della Regione Toscana - Disciplina per l'anno 2010 dell'attività di cattura di uccelli da richiamo appartenenti alle specie cacciabili - Abbattimento o cattura di uccelli selvatici appartenenti alle specie protette - Lamentata assenza dei presupposti e delle condizioni poste dalla normativa comunitaria per l'autorizzazione in deroga alla cattura di determinate specie di uccelli, assenza del parere favorevole dell'ISPRA, contrasto con le norme statali costituenti standard minimi e uniformi di tutela della fauna - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di osservanza delle norme comunitarie, violazione della competenza esclusiva statale in materia di ambiente - Istanza di sospensione dell'esecuzione.

- Legge della Regione Toscana 6 ottobre 2010, n. 50, art. 2 e allegato A.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979, art. 9, riprodotto in direttiva 2009/147/CE del 30 settembre 2009, art. 9; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 4, comma 3; legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3, art. 34.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, nei cui uffici domicilia in Roma dei Portoghesi, 12, contro la Regione Toscana, in persona del Presidente in carica per l'impugnazione della legge regionale della Toscana n. 50 del 6 ottobre 2010, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Toscana n. 41 dell'11 ottobre 2010, recante «Disciplina dell'attività di cattura di uccelli da richiamo appartenenti alle specie cacciabili per l'anno 2010 ai sensi dell'art. 4 della legge 11 febbraio 1992, n. 137 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) e dell'art. 34 della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Nome per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio")», nell'art. 2 e nell'allegato A (richiamato nel medesimo art. 2).

La legge regionale della Toscana n. 50 del 2010 introduce alcune norme volte a disciplinare per l'anno 2010 l'attività di cattura di uccelli da richiamo appartenenti alle spese cacciabili.

In particolare l'art. 2 è così formulato:

«1. Le Province di Arezzo, Firenze, Lucca, Pisa, Pistoia e Siena sono autorizzate ad esercitare l'attività di cattura di uccelli per la cessione a fini di richiamo per l'anno 2010, svolta esclusivamente da impianti della cui autorizzazione siano titolari le province stesse e che siano gestiti da personale qualificato e valutato idoneo dall'Istituto superiore per la prevenzione e ricerca ambientale (ISPRA), nei quantitativi suddivisi per provincia, per tipo di impianto e per specie così come risulta dall'allegato A alla presente legge.

2. Tali impianti devono essere dotati di reti selettive rispondenti alle caratteristiche stabilite dalla nota del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali del 22 novembre 1996.

3. Gli uccelli dovranno appartenere a specie cacciabili ed in buono stato di conservazione e precisamente: cesena, merlo, tordo bottaccio e tordo sassello.

4. L'importo per la cessione degli esemplari catturati è di euro 20,00 a soggetto.

5. L'attività di cattura si effettua dall'entrata in vigore della presente legge al 31 dicembre 2010.

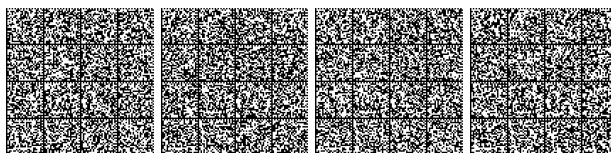
6. Le province, una volta raggiunto il contingente di uccelli da catturare assegnato, procedono a sospendere l'attività di cattura».

Preliminarmente si osserva che, nonostante le regioni abbiano una competenza in materia di autorizzazione all'approvazione del piano di cattura dei richiami vivi, secondo quanto disposto dall'art. 4, comma 3, legge 157/1992, tale potestà deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario, secondo quanto sancito dall'art. 117, comma 1 della Costituzione, nonché dei principi stabiliti dal legislatore statale nella normativa su richiamata, contenente gli standard minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale, secondo quanto disposto dall'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.

Le disposizioni indicate in epigrafe della legge regionale in questione sono illegittime per i seguenti motivi.

1. *Violazione dell'art. 117, comma 1 della Costituzione - in relazione all'art. 9 della direttiva 79/409/CEE, riprodotto nell'art. 9 della direttiva 2009/147/CE.*

L'autorizzazione alla cattura delle specie indicate nell'allegato A operata dall'art. 2 della legge regionale in epigrafe avviene in assenza dei presupposti e delle condizioni poste dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE (Direttiva del consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici), riprodotta (senza alcuna modificazione di sostanza) nell'art. 9 della direttiva 2009/147/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del consiglio concernente la conservazione



degli uccelli selvatici), configurandosi, pertanto, la chiara violazione del vincolo comunitario, di cui all'art. 117, primo comma della Costituzione.

La direttiva subordina la possibilità di autorizzare in deroga la cattura di determinate specie di uccelli in piccole quantità alla comprovata assenza di altre soluzioni soddisfacenti, al rispetto di condizioni rigidamente controllate e all'impiego di modalità selettive in modo che le catture vengano effettuate solo nella misura in cui siano strettamente necessarie a soddisfare le richieste del mondo venatorio.

Si tratta di condizioni e misure non rispettate dalla regione, come confermato oltre tutto dal parere negativo dell'ISPRA reso con nota del 25 agosto 2010 n. 28164-ta62.

La norma impugnata costituisce peraltro l'esatta riproposizione della legge regionale Toscana n. 53/2009, dichiarata incostituzionale — da codesta Corte con sentenza n. 266/2010, per violazione dell'art. 117, primo comma della Costituzione.

Ha affermato al riguardo codesto consesso quanto segue:

«La costante giurisprudenza di questa Corte ha già chiarito che si tratta di “un potere di deroga esercitabile in via eccezionale” che ammette “l’abbattimento o la cattura di uccelli selvatici appartenenti alle specie protette dalla direttiva medesima, alle condizioni ed ai fini di interesse generale indicati dall’art. 9.1, e secondo le procedure e le modalità di cui al punto 2 dello stesso art. 9” (sentenze n. 168 del 1999 e n. 250 del 2008).

Il carattere eccezionale del potere in questione è stato peraltro ribadito anche dalla giurisprudenza comunitaria (in particolare, Corte di giustizia CE, 8 giugno 2006, causa C-118/94), secondo la quale l'autorizzazione degli Stati membri a derogare al divieto generale di cacciare le specie protette è subordinata all'adozione di misure di deroga dotate di una motivazione che faccia riferimento esplicito e adeguatamente circostanziato alla sussistenza di tutte le condizioni prescritte dall'art. 9, paragrafi 1 e 2.

Detti requisiti, infatti — precisa sempre la Corte di giustizia della Comunità europea (oggi Corte di giustizia dell'Unione europea) — perseguono il duplice scopo di limitare le deroghe allo stretto necessario e di permettere la vigilanza degli organi comunitari a ciò preposti.

In particolare, il paragrafo 2 dell'art. 9 della citata direttiva prevede che le deroghe debbano menzionare: *a)* le specie che formano oggetto delle medesime; *b)* i mezzi, gli impianti o i metodi di cattura o di uccisione autorizzati; *c)* le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo in cui esse possono essere applicate; *d)* l'autorità abilitata a dichiarare che le condizioni stabilite sono soddisfatte e a decidere quali mezzi, impianti o metodi possono essere utilizzati, entro quali limiti e da quali persone; *e)* i controlli che saranno effettuati.

Alla luce di tali considerazioni, dunque, il rispetto del vincolo comunitario derivante dall'art. 9 della direttiva 7914091 CEE (oggi art. 9 della direttiva 2009/ 147 /CE) CE impone l'osservanza dell'obbligo della puntuale ed espressa indicazione della sussistenza di tutte le condizioni in esso specificamente indicate, e ciò a prescindere dalla natura (amministrativa ovvero legislativa) del tipo di atto in concreto utilizzato per l'introduzione della deroga al divieto di caccia e di cattura degli esemplari appartenenti alla fauna selvatica stabilito agli articoli da 5 a 8 della medesima direttiva.

Ebbene, tale onere non risulta rispettato [...].

[...] Quanto all'art. 2 della legge della Regione Toscana n. 53 del 2009, invece, la motivazione, seppure formalmente esistente, risulta fondata su petizioni di principio prive di alcun riferimento alle condizioni concrete che avrebbero potuto, in ipotesi, giustificare la deroga adottata».

Sotto tale profilo, dunque, risulta integrata la violazione dell'art. 117, primo comma della Costituzione, non avendo la Regione Toscana rispettato le misure dettate dalla citata direttiva, il che — come detto — è confermato dal parere negativo dell'ISPRA formulato con nota del 25 agosto 2010 n. 28164-ta62 (che si produce).

In particolare la legge regionale in epigrafe non fornisce valide argomentazioni atte a ritenere sussistente la condizione, imposta dalla direttiva, dell'assenza di soluzioni soddisfacenti alternative, come quella, proposta appunto dall'ISPRA nella sopra citata nota, della riproduzione in cattività.

In particolare al punto 11 del preambolo della legge regionale si afferma (apoditticamente) che «non esiste al momento altra condizione soddisfacente a fronte delle richieste pervenute, se non quella del metodo delle catture».

L'ISPRA aveva invece sottolineato nel suo parere obbligatorio (disatteso dalla regione senza peraltro dedicargli nel preambolo della legge neanche un accenno) che il reperimento dei richiami vivi potesse essere assicurato con la riproduzione in cattività in luogo della cattura.

In particolare, nella nota del 25 agosto 2010 l'ISPRA aveva precisato che «i dati relativi ai richiami vivi attualmente detenuti in regione mostrano come la riproduzione in cattività non solo rappresenti una valida alternativa alla



cattura, ma costituisca anche la principale fonte di approvvigionamento per i cacciatori toscani», e che «tale situazione si riscontra per la totalità dei ivi inclusa l'allodola, specie generalmente di più difficile allevamento».

Ai fini di quanto disposto dalla direttiva comunitaria, la legge regionale in epigrafe non spiega — neanche nel suo pur articolato preambolo — le ragioni per cui la soluzione della riproduzione in cattività (alternativa alla cattura) non possa risultare soddisfacente, e pertanto incorre nella violazione della normativa comunitaria.

2. Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione.

La normativa regionale in epigrafe, disponendo l'autorizzazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria in corso in contrasto con il parere sfavorevole reso dall'ISPRA, viola l'art. 4, comma 3, legge n. 157/1992, che richiede espressamente l'acquisizione del parere favorevole dell'ISPRA.

La disposizione statale su richiamata costituisce indubbiamente una misura minima di tutela e quindi inderogabile per il legislatore regionale; pertanto, il suo mancato rispetto fa venir meno quegli standard minimi e uniformi di tutela della fauna, risultando violata l'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione.

Nel caso di specie l'ISPRA aveva espresso un parere sfavorevole (nota del 25 agosto 2010, n. 28164-ta62), specificando che i dati relativi ai richiami vivi disponibili in regione mostrassero come la riproduzione in cattività non solo rappresentasse una valida alternativa alla cattura, ma costituisse anche la principale fonte di approvvigionamento per i cacciatori toscani.

Tale situazione peraltro si riscontrava per la totalità dei richiami, inclusa l'allodola, specie generalmente più difficile per l'allevamento.

Pertanto, data la situazione regionale, a giudizio dell'ISPRA era ed è preclusa la possibilità di prevedere forme di prelievo in natura, stante la prescrizione dell'art. 9, comma 1, della dir. 409/79/CEE, che ammette eccezionalmente il ricorso al prelievo «sempre che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti».

Con la legge regionale in epigrafe la Regione Toscana ha disatteso il parere dell'ISPRA, senza peraltro dedicargli nel preambolo neanche un accenno, e senza spiegare nel medesimo Preambolo (pure dedicato all'illustrazione dell'istruttoria che ha preceduto la promulgazione della legge) le ragioni per cui la soluzione alternativa della riproduzione in cattività prospettata dall'ISPRA non potesse essere soddisfacente.

Istanza di sospensione dell'esecuzione.

Nel caso di specie ricorrono entrambi i presupposti per accordare la tutela in via d'urgenza ai sensi degli artt. 35 e 40, legge n. 87 del 1953, rinvenendosi la concomitanza dei due requisiti, ovvero il *fumus boni iuris* ed il *periculum in mora* (cfr. Corte costituzionale, ordinanza, 18 marzo 2010, n. 107).

Per quanto attiene al *fumus* ci si riporta ai motivi di ricorso, e in particolare alla circostanza che codesta Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni analoghe adottate, per la precedente stagione venatoria, dalla medesima regione.

Con riferimento al *periculum in mora* si osserva quanto segue.

La legge regionale toscana autorizza la cattura dei richiami vivi fino al 31 dicembre 2010.

Peraltro, ai sensi dell'art. 18, legge n. 157/1992, l'attività venatoria può essere esercitata nel periodo ricompreso tra il 1° settembre ed il 31 gennaio con facoltà per le regioni di posticipare il termine non oltre la prima decade di febbraio.

Ciò premesso, la mancata sospensione dell'esecuzione della legge impugnata determina il rischio di vedere vanificati gli effetti di un'eventuale pronunzia di accoglimento del ricorso nel merito che intervenga successivamente alla cessazione degli effetti della legge impugnata (31 dicembre) o in ogni caso dopo la chiusura della stagione venatoria (31 gennaio).

A ciò si aggiunga che — come già esposto — la legge impugnata è sostanzialmente conforme a quella adottata dalla regione Toscana nell'anno precedente (la legge regionale n. 53 del 2009), dichiarata incostituzionale da codesta Corte con sentenza 22 luglio 2010, n. 266 quando però era già concluso il periodo di autorizzazione alla cattura dei richiami e dunque di efficacia della legge stessa (31 dicembre 2009).

Ciò ha determinato che la decisione della consulta rimanesse priva di effetti, e vi è il fondato rischio che, adottando leggi regionali che autorizzino il prelievo in natura dei richiami vivi per periodi limitati (inferiori cioè ai tempi ordinari e fisiologici di proposizione a codesta ecc.ma Corte del ricorso ex art. 127 della Costituzione e di decisione dello stesso), altre regioni come la Toscana riescano ad eludere le nonne costituzionali sopra richiamate, con oltretutto il rischio di una procedura di infrazione comunitaria per la sopra evidenziata violazione delle norme comunitarie in materia.



Sussiste pertanto, ai sensi dell'art. 35, legge n. 87 del 1953, il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini.

P. Q. M.

Si confida che codesta ecc.ma Corte vorrà dichiarare l'illegittimità dell'art. 2 e dell'allegato A della legge regionale della Toscana n. 50 del 6 ottobre 2010.

Roma, addì 25 novembre 2010

L'Avvocato dello Stato: Lorenzo D'ASCIA

11C0894

N. 402

Ordinanza del 28 aprile 2010 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Treviso sul ricorso proposto dall'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale della provinciale di Treviso - A.T.E.R. contro comune di Treviso

Imposta comunale sugli immobili (ICI) - Determinazione delle aliquote e dell'imposta - Facoltà dei Comuni di deliberare una aliquota ridotta (non inferiore al 4 per mille) per le unità immobiliari direttamente adibite ad abitazione principale - Mancata previsione dell'obbligo di riservare il medesimo trattamento fiscale alle unità immobiliari di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari destinate ad abitazione principale dagli assegnatari - Conseguente possibilità che tali unità immobiliari beneficino solo della detrazione stabilita per l'abitazione principale, e non anche dell'aliquota ridotta - Disparità di trattamento tra assegnatari di alloggi ed altri cittadini che utilizzano l'unità immobiliare come abitazione principale - Violazione dei principi di ragionevolezza, razionalità e non contraddizione.

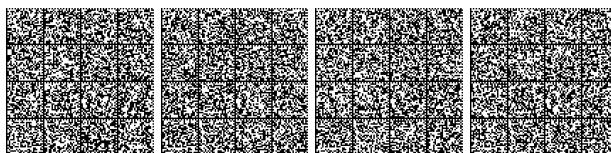
- Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, art. 6.
- Costituzione, artt. 3 e 53.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza: sul ricorso RGR n. 1376/08 proposto dall'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale - ATER - nella persona del legale rappresentante sig.ra Liviana Scattolon, rappresentata e difesa dal dott. Giuliano Sartori e dall'avv. Andrea Codemo, elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in Treviso v.le G. Verdi 15/d, contro il comune di Treviso, in persona del sindaco on. Gian Paolo Gobbo, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Civica del comune di Treviso, ed elettivamente domiciliato presso la sede municipale di Ca' Sugana in Treviso via del Municipio 16.

F A T T O

Il comune di Treviso ha notificato all'ATER, a mezzo del servizio postale in data 22/23 maggio 2008, due avvisi d'accertamento n. 80018 e n. 80016 con i quali chiedeva per anni 2003 e 2004 rispettivamente il pagamento di € 301.825,00 ed € 337.968,00 a titolo di ICI per il mancato pagamento della differenza d'imposta dovuta su fabbricati dalla stessa azienda posseduti. Nella motivazione degli avvisi d'accertamento il comune precisava che tali omessi versamenti derivavano, presumibilmente, dall'aver usufruito delle agevolazioni previste per l'abitazione principale (aliquota agevolata e detrazione) su tutte le unità immobiliari possedute a titolo abitativo. Ricordava, quindi, che in base



a quanto stabilito dall'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 504/92, le unità immobiliari regolarmente assegnate dagli istituti autonomi per le case popolari possono usufruire della sola detrazione prevista per le abitazioni principali e non anche dell'aliquota ridotta prevista dall'art. 6 del d.lgs. n. 504/92.

Avverso i sopracitati avvisi d'accertamento l'ATER proponeva separati ricorsi alla Commissione Tributaria Provinciale di Treviso lamentando, tra l'altro, numerose violazioni di carattere formale nonché numerosi errori concernenti l'errata indicazione di immobili, duplicazioni d'imposta, immobili erroneamente accatastati ecc. Eccepeva, principalmente, la carenza di motivazione in quanto gli avvisi d'accertamento non riportavano una dettagliata esposizione «dei presupposti di fatto né delle ragioni giuridiche che li hanno determinati». In pratica non veniva spesa nemmeno una parola per motivare per quale motivo gli immobili dell'ATER, regolarmente assegnati, pur essendo assimilabili a tutti gli effetti ad «abitazione principale», tale requisito oggettivo valeva solo per le detrazioni e non anche per l'applicazione dell'aliquota agevolata, essendo entrambe momenti della formazione e determinazione dell'imposta.

L'ATER nei ricorsi evidenzia che l'ICI è un'imposta «reale» che colpisce quindi il bene, occorre pertanto avere presente sempre il requisito «oggettivo» cosicché se si ritiene che per il bene «abitazione principale» vi sia la necessità di applicare non solo la detrazione ma anche l'aliquota agevolata e che nel concetto di abitazione principale vanno ricompresi anche gli immobili regolarmente assegnati di proprietà dell'ATER ci si domanda perché tali beni debbono scontare due aliquote diverse rispondendo alla medesima finalità pubblica. L'art. 1 del d.l. n. 93/2008 ha messo fine a tale diatriba in quanto ha espressamente stabilito che «è esclusa dall'ICI l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale» specificando che tale «esenzione si applica, altresì nei casi previsti dall'art. 8, comma 4,» ovvero «agli alloggi regolarmente assegnati» di proprietà degli istituti autonomi per le case popolari (ATER). Tale impostazione, che dispone chiaramente per il futuro, è però un utile chiave interpretativa del problema, infatti l'esonero è stato espressamente esteso alle ipotesi di assimilazione legale dell'abitazione principale. Il legislatore ha ritenuto che l'esclusione dall'ICI debba valere per «l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale» siano esse immediatamente individuabili o assimilate, ciò che conta è la destinazione del bene.

D I R I T T O

L'art. 6 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504 — «determinazione delle aliquote e dell'imposta» — rimette al consiglio comunale la facoltà di stabilire per ogni anno l'aliquota da applicare per l'anno successivo in misura non inferiore al 4 per mille né superiore al 7 per mille. La predetta aliquota può essere diversificata entro tale limite con riferimento ai casi d'immobili diversi dalle abitazioni. Il quarto comma del predetto articolo, prima dell'abrogazione disposta dal d.l. n. 93/2008, lasciava inalterata la facoltà del comune di deliberare, in base alle disposizioni dell'art. 4, comma 1 del d.l. 8 agosto 1996, n. 437, una aliquota ridotta, non inferiore al 4 per mille per le unità immobiliari direttamente adibite ad abitazione principale.

L'art. 8 del citato d.lgs. n. 504/92 — «riduzioni e detrazioni dall'imposta» — dispone la detrazione per le unità immobiliari adibite ad abitazione principale del soggetto passivo. Il comma 4 prevede che «le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche alle unità immobiliari... adibite ad abitazione principale dei soci assegnatari, nonché agli alloggi regolarmente assegnati dagli Istituti Autonomi per le case popolari».

Dal combinato disposto dei due articoli citati ne consegue che gli istituti autonomi per le case popolari, nel caso di specie l'ATER, possono applicare solamente la detrazione prevista dall'art. 8 alle unità immobiliari, regolarmente assegnate, adibite ad abitazione principale. Ciò perché espressamente previsto dal 4 comma del citato art. 8 della legge, mentre non possono applicare l'aliquota ridotta, prevista dall'art. 6, lasciata invece alla discrezionalità del comune.

Infatti mentre per la detrazione prevista dall'art. 8 vi è un espresso richiamo legislativo che estende la detrazione «agli alloggi regolarmente assegnati dagli istituti autonomi per le case popolari» analoga previsione non è contenuta nell'art. 6 che disciplina le aliquote. È quindi logico dedurre che ove il legislatore ha voluto l'estensione del beneficio l'ha detto chiaramente, mentre dove ha taciuto, nella stesura dell'art. 6, deve intendersi che non ha voluto l'applicazione dell'aliquota agevolata agli assegnatari degli alloggi degli istituti autonomi.

Questa interpretazione letterale delle norme contenute nei due citati articoli determina una disparità di trattamento a fronte di due identiche situazioni: cittadini che utilizzano l'unità immobiliare come abitazione principale ed assegnatari di alloggi degli istituti autonomi per le case popolari (ATER) che utilizzano l'unità immobiliare loro assegnata come abitazione principale.



Il collegio ritiene, d'ufficio, che sia rilevante e non manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità sull'art. 6 per violazione dell'art. 53 e dell'art. 3 della Costituzione nonché dei principi di ragionevolezza, razionalità e non contraddizione nella parte in cui sottopone la medesima fattispecie, le unità immobiliari destinate ad abitazione principale, a due aliquote diverse: quella agevolata per le persone fisiche che utilizzano l'immobile ad abitazione principale e l'aliquota ordinaria per le unità immobiliari di proprietà degli istituti autonomi regolarmente assegnate ad utenti, che pure le utilizzano ad abitazione principale, nel momento in cui non si prevede, nella norma dell'art. 6, la medesima aliquota ridotta per le unità immobiliari di proprietà degli istituti autonomi destinate ad abitazione principale dagli assegnatari.

In buona sostanza là dove i comuni non disciplinino autonomamente, come previsto dal citato art. 6, un'aliquota agevolata anche per gli alloggi assegnati dagli istituti autonomi per le case popolari ed utilizzati dagli assegnatari come abitazione principale si verifica una situazione di disparità di trattamento tra i cittadini che utilizzano la propria unità immobiliare come abitazione principale e cittadini assegnatari di alloggi popolari che utilizzano l'immobile come abitazione principale. I primi, infatti, usufruiscono non solo della detrazione prevista dall'art. 8 ma anche dell'aliquota ridotta prevista dall'art. 6, gli assegnatari di alloggi popolari usufruiscono solo della detrazione di cui all'art. 8, comma 4, pur trovandosi nelle medesime condizioni dei primi.

La disparità evidenziata è tanto più macroscopica ove si consideri che gli assegnatari di alloggi economico-popolari sono soggetti con minore capacità contributiva e che, quindi, dovrebbero essere avvantaggiati rispetto alla collettività mentre, al contrario vengono penalizzati perché pur trovandosi nelle medesime condizioni di soggetti che utilizzano l'unità immobiliare come abitazione principale non possono usufruire dell'aliquota agevolata ICI.

Giova ricordare che l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 93 del 27 maggio 2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 126 del 24 luglio 2008, dispone che a decorrere dall'anno 2008 è esclusa dall'imposta comunale sugli immobili di cui al d.lgs. n. 504/92 l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo. Il comma 3 del medesimo articolo dispone che l'esenzione si applica altresì nei casi previsti dall'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 504/92 escludendo, quindi, interamente dall'imposta gli immobili appartenenti agli istituti autonomi realizzando, in tal modo, la parità di trattamento che invece veniva negata con la precedente normativa.

In conclusione, ritenendo d'ufficio che la questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 3 e 53 della Costituzione nonché dei principi di ragionevolezza, razionalità e non contraddizione dell'art. 6 che conferisce facoltà al comune di deliberare le aliquote da applicare alle unità immobiliari senza disporre che debba riservarsi lo stesso trattamento fiscale per le unità immobiliari concesse dagli istituti autonomi popolari adibite ad abitazioni principali dagli assegnatari alla pari degli altri cittadini che si trovano nelle medesime condizioni.

P. Q. M.

Sospende il giudizio, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87 e, riservata ogni altra decisione in rito e nel merito.

Ordina la notificazione della presente ordinanza alle parti costituite.

Ordina la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati.

Ordina la trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale, assieme agli atti del giudizio, delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte.

Treviso, addì 28 aprile 2010

Il Presidente: CICERO

Il relatore: D'ARIENZO



N. 403

Ordinanza del 19 aprile 2010 emessa dalla Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la Regione Piemonte - sull'istanza proposta da D.G.V. contro Procura Regionale

Responsabilità amministrativa e contabile - Esercizio dell'azione per danno all'immagine da parte della Procura della Corte dei conti limitato ai casi e modi previsti dall'art. 7 della legge n. 97/2001 (rilevanza penale dell'illecito amministrativo) - Prevista sospensione del termine di prescrizione fino alla conclusione del procedimento penale - Prevista nullità di qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere, in violazione delle predette disposizioni, subordinata all'azione di chiunque vi abbia interesse - Violazione di diritto fondamentale della persona - Lesione del principio di uguaglianza.

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

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza sull'istanza ex art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, iscritta in data 18 marzo 2010 al n. 18545 del registro di segreteria, proposta dal signor V.D.G. con il patrocinio degli avv.ti Carlo Cotto e Anna Ronfani, nei confronti della Procura Regionale per la declaratoria di nullità dell'invito a dedurre V2005/678/BGT del 29 dicembre 2009;

Premesso che:

all'istante è stato notificato, ai sensi dell'art. 5 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19), l'invito a dedurlo in epigrafe, con cui il pubblico ministero gli contesta di aver arrecato, nella sua qualità di dirigente della Polizia di Stato, un rilevante «danno all'immagine» all'amministrazione di appartenenza in conseguenza di ingiustificate violenze asseritamente commesse nel corso di un'operazione di ordine pubblico;

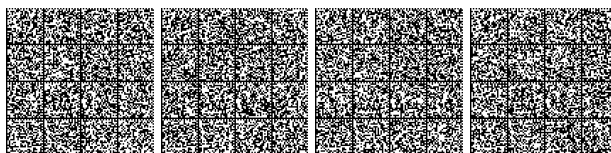
nell'atto in parola, la Procura precisa che i relativi procedimenti penali sono stati archiviati dal g.i.p. per essere rimasti ignoti, in generale, gli autori dei fatti e, quanto a un'indagine avviata nei confronti dell'istante personalmente con riferimento ad uno specifico episodio di lesioni, per mancanza di prove;

ritiene, peraltro, il pubblico ministero contabile che gli assetti episodi di violenza gratuita, ripresi dai mass-media con grave discredito per la Polizia e per le Istituzioni, possano essere comunque addebitati sul piano amministrativo alla responsabilità del competente dirigente della Polizia di Stato, presente personalmente ed attivamente sullo scenario dell'operazione, anche alla luce della documentazione fotografica e testimoniale raccolta, prescindendo dall'autonomo profilo della responsabilità penale;

ciò posto, l'interessato insta (ex art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e contestualmente modificato dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito a sua volta con modificazioni dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141) per la declaratoria di nullità dell'invito a dedurre notificatogli dalla Procura regionale; si tratta, a suo avviso, di atto istruttorio nullo, in quanto preordinato all'esercizio dell'azione di responsabilità per danno all'immagine pur in assenza di sentenza penale irrevocabile di condanna per uno dei reati espressamente previsti dalla normativa in parola;

per l'esame dell'istanza di nullità è stata fissata la camera di consiglio del 7 aprile 2010, con decreto presidenziale comunicato all'istante e al pubblico ministero;

con memoria depositata il 29 marzo 2010 la Procura regionale ha svolto alcune eccezioni pregiudiziali e preliminari sollevando, in via gradata, un'articolata serie di questioni di legittimità costituzionale; in particolare, per quanto qui interessa, il pubblico ministero ha eccepito: a) l'improcedibilità o l'incostituzionalità del procedimento di nullità, per totale assenza di norme che lo disciplinano; b) l'inammissibilità dell'istanza di nullità, in quanto riferita ad un atto istruttorio che, per sua natura, non configura ancora esercizio dell'azione risarcitoria per danno all'immagine; c) la nullità del procedimento in camera di consiglio, essendo espressamente prevista la trattazione in udienza pubblica; d) l'incostituzionalità del citato comma 30-ter per contrasto, sotto molteplici profili, con gli artt. 2, 3, 24, 25, 77, 97, 103, 111 della Costituzione;



nella camera di consiglio del 7 aprile 2010, udito il giudice relatore, sono stati sentiti gli avv.ti Carlo Cotto e Anna Ronfani per l'istante e il Procuratore regionale Ermete Bogetti in qualità di pubblico ministero; tutte le questioni hanno formato oggetto di discussione; i difensori dell'istante, in particolare, con il consenso del collegio e del pubblico ministero, hanno depositato una nota d'udienza, il cui contenuto ha comunque formato oggetto di esposizione orale, motivando per la legittimità costituzionale della normativa in applicazione;

la causa è stata, quindi, trattenuta in Camera di consiglio per le conseguenti decisioni;

Ritenuto che:

l'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e contestualmente modificato dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, a sua volta convertito con modificazioni dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141) prevede che: «Le procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge. Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale. Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta»;

in punto di procedura, viene subito in rilievo l'estrema laconicità della disposizione di legge, che si limita ad indicare la forma dell'atto introduttivo (una «richiesta» da «depositare»), il relativo contenuto («far valere» la nullità di atti istruttori o processuali posti in essere in violazione delle neo-introdotte disposizioni), il legittimato attivo («chiunque vi abbia interesse»), il tempo della richiesta («in ogni momento»), l'organo competente a decidere (la «competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti»), il termine per la decisione («perentorio di trenta giorni»);

tuttavia, non sembra a questa sezione che la mancanza di ulteriori specificazioni nel testo di legge sia tale da rendere improcedibile o incostituzionale il giudizio; al contrario, va esercitato il potere-dovere del Giudice di colmare in via interpretativa o analogica le pur gravi lacune della norma, nel rispetto della Costituzione e dei principi generali della materia processuale ed amministrativo-contabile, senza che ciò implichi in sé un arbitrio o una lesione del diritto di difesa delle parti coinvolte;

quanto all'ecceppata nullità del presente procedimento per inosservanza della forma della pubblica udienza, va senz'altro dato atto che: l'art. 72 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, stabilisce che «i giudizi avanti la Corte dei conti sono pubblici»; l'art. 18 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, stabilisce che «i giudizi sono pubblici» nell'ambito del titolo I, capo VI (rubricato «delle udienze»); l'art. 128 del codice di procedura civile stabilisce, a sua volta, che «l'udienza in cui si discute la causa è pubblica a pena di nullità»;

tuttavia, in disparte l'osservazione che le speciali norme di rito contabile, a differenza del codice di procedura civile, non sanciscono espressamente la pubblicità delle udienze «a pena di nullità», ad avviso della sezione assume decisiva rilevanza la formulazione del citato comma 30-ter laddove, omettendo ogni riferimento all'istanza di fissazione d'udienza, alla fissazione e alla celebrazione di essa, all'istruttoria e alla discussione della causa, fissa piuttosto una snella articolazione del procedimento, che si compendia nel deposito della «richiesta» di parte e nella conseguente «decisione» della sezione entro i successivi trenta giorni (termine invero breve, ma non necessariamente irragionevole in sé, considerata la portata estremamente circoscritta e, di regole, elementare delle questioni da affrontare ai sensi del comma in parola, questioni comunque afferenti l'asserita nullità di un atto della Procura su cui sembra ragionevole presumere che essa sia preparata a contraddire, almeno oralmente);

ne discende l'applicabilità diretta dell'art. 20 del citato regolamento di procedura (articolo collocato al titolo I, capo VII, per l'appunto rubricato «delle decisioni», dopo il capo VI, rubricato invece «delle udienze») a norma del quale la Corte pronuncia le proprie decisioni «in camera di consiglio»;

del resto, il rito camerale meglio si attaglia non solo alla natura delle questioni trattate, ma anche all'esigenza di sentire (oralmente o con brevi note) tutte le parti interessate, svolgendo rapidamente gli opportuni incombenzi istruttori o procedurali, beninteso nel rispetto del principio del contraddittorio, ma senza il vincolo di particolari formalità, coerentemente con il termine «perentorio» (*sic!*) imposto per l'esito del giudizio;

proseguendo nell'esame delle questioni pregiudiziali o preliminari, va poi osservato che, sotto il profilo oggettivo, la peculiare fattispecie di nullità riguarda sia gli atti «istruttori», sia gli atti «processuali», purché essi siano stati «posti in essere in violazione delle disposizioni» dinanzi riportate;



appare dunque condivisibile, in linea di principio, l'impostazione del pubblico ministero secondo cui la violazione in parola può configurarsi, in aderenza al dettato normativo, soltanto nelle due ipotesi seguenti: *I)* allorché sia svolta un'istruttoria in assenza di specifica e concreta notizia di danno; *II)* allorché sia esercitata l'azione per il risarcimento del danno all'immagine al di fuori dei casi e dei modi previsti dalla legge; nel caso di specie, osserva la Procura, l'invito a dedurre impugnato non rientrerebbe nell'ipotesi sub *I)*, in quanto non vengono in rilievo questioni di specificità e concretezza della notizia di danno, ma neppure nell'ipotesi sub *II)*, in quanto al momento non è stata (ancora) esercitata un'azione per il risarcimento del danno all'immagine (potendo la Procura disporre l'archiviazione del fascicolo, anziché emettere l'atto di citazione, dopo aver vagliato le deduzioni dell'interessato);

al riguardo, va riconosciuto che gli atti «Istruttori», vale a dire gli atti dell'indagine amministrativo-contabile, non sono di per sé nulli solo perché sviluppati su una notizia di danno all'immagine (in quanto orientati, in ipotesi, proprio alla verifica della sussistenza di tutti i presupposti di legge per l'esercizio della conseguente azione risarcitoria, presupposti che di regola possono essere vagliati solo dopo e non prima di aver compiuto l'istruttoria);

peraltro, anche in riferimento alla concreta fattispecie in esame, deve tenersi in considerazione che l'invito a dedurre non costituisce un semplice atto d'indagine, ma è uno speciale atto istruttorio avente natura «pre-processuale», univocamente preordinato all'esercizio di un'azione di responsabilità dai contenuti ormai già delineati (l'art. 5, citato, recita: «prima di emettere l'atto di citazione in giudizio, procuratore regionale invita...»); per giurisprudenza pacifica, infatti, l'invito a dedurre è considerato «figura processuale del tutto peculiare nel panorama processuale dell'ordinamento italiano, la quale si inserisce in un processo, quello contabile, altrettanto peculiare; in particolare, l'invito si colloca nella «fase prodromica processuale, quella delle indagini del procuratore regionale, il quale vi provvede quando abbia già riscontrato elementi di danno e di responsabilità tali da escludere l'archiviazione» (così sezioni riunite, sent. 14/QM/1998 del 19 giugno 1998);

l'invito a dedurre, in altri termini, «chiude» una fase d'indagine e si pone quale necessario momento di transizione verso la fase processuale, preannunciando l'intenzione del pubblico ministero (salva rimeditazione alla luce delle deduzioni difensive dell'interessato) di esercitare un'azione di responsabilità già definita nei suoi tratti essenziali;

ne discende che, con riguardo alla concreta fattispecie in esame, l'invito a dedurre rientra senz'altro nel novero degli atti istruttori o processuali posti in essere «in violazione» delle neo-introdotte disposizioni, in quanto non ha altro scopo se non quello di preludere all'esercizio di un'azione di responsabilità per danno all'immagine a dispetto dell'avvenuta archiviazione del corrispondente procedimento penale (archiviazione data per nota dalla Procura nello stesso atto impugnato); nella specie, quindi, l'invito a dedurre, nel prefigurare un'azione di danno all'immagine che palesemente prescinde dai «casi» e dai «modi» di cui all'art. 7 della citata legge n. 97, del 2001, si pone in radicale ed intrinseca violazione del comma 30-ter in discorso, non essendovi ragione per rinviare la declaratoria di nullità alla conseguente citazione;

le eccezioni pregiudiziali e preliminari svolte dalla Procura non possono quindi essere accolte;

Considerato che:

nel merito dell'istanza di nullità, viene necessariamente in rilievo l'applicazione del richiamo art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e contestualmente modificato dall'art. 1, comma 3, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, a sua volta convertito con modificazioni dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141), nella parte in cui stabilisce che «le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'art. 7 della legge 2 marzo 2001, n. 97»;

al riguardo, la sezione ritiene non manifestamente infondate le numerose questioni di legittimità costituzionale prospettate dalla Procura regionale, peraltro già sollevate da altre sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, con particolare riferimento agli artt. 2, 3, 24, 25, 77, 81, 97, 103, 111, 113 della Costituzione (v. sez. Calabria, ord. n. 121/2009; sez. Campania, ord. n. 369/2009; Id., ord. n. 377/2009; Id. ord. n. 436/2009; sez. Lombardia, ord. n. 209/2009; Id. ord. n. 237/2009; sez. Sicilia, ord. n. 218/2009; sez. Umbria, ord. n. 20/2009; sez. Prima d'Appello, ord. n. 6/2010);

deve darsi atto, in generale, che la formulazione legislativa non è tra le più felici: testualmente, infatti, la norma sembrerebbe operare solo sul piano processuale, inibendo semplicemente «l'azione» delle Procure contabili senza però escludere la risarcibilità del danno all'immagine sul piano sostanziale (senza, cioè, incidere sul diritto, azionabile dinanzi ad altro Giudice dall'amministrazione stessa); non aiuta l'interprete, inoltre, il rinvio tout court al citato art. 7 della legge n. 97 del 2001 (che all'ultimo periodo sancisce, a sua volta, la salvezza di quanto previsto dall'art. 129 disp. att. c.p.p.);

ad ogni modo, l'interpretazione maggiormente piana ed aderente all'intenzione del legislatore, salvo ipotizzare impraticabili e comunque insoddisfacenti forzature «abrogative» della norma, sembra da ricostruire nel senso di voler circoscrivere la risarcibilità del «danno all'immagine» alle sole fattispecie in cui consti una condanna penale



irrevocabile per i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale (segnatamente: peculato, malversazione a danno dello Stato, indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione, abuso d'ufficio, utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragioni d'ufficio, rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio, rifiuto e omissione di atti d'ufficio, rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica, interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità, sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa, violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa);

al riguardo, lasciando sullo sfondo gli altri aspetti di pur forte perplessità suscitati dalle ricordate disposizioni, la sezione dubita dell'intrinseca ragionevolezza e non arbitrarietà della norma da applicare, nella misura in cui essa subordina la risarcibilità del danno all'immagine (quale delineato nel diritto vivente dalla giurisprudenza della Corte dei conti e della Corte di cassazione) alla sussistenza di una condanna penale relativa ai soli reati suindicati, senza alcuna plausibile, apparente ragione dell'esclusione di fattispecie delittuose ben più gravi (anche a livello di allarme sociale o comunque di incidenza lesiva sul prestigio della pubblica amministrazione) o comunque di fattispecie anche prive di rilievo penale che siano, gravemente pregiudizievoli per l'immagine della p.a.;

a titolo di mero esempio, appare di non agevole comprensione la ragione per cui sarebbe fonte di danno all'immagine la condanna di un funzionario pubblico per peculato o per omissione di atti d'ufficio, ma non lo sarebbe quella di un sindaco, di un dirigente o di un magistrato per delitti di mafia, come pure non danneggerebbero l'immagine pubblica l'insegnante pedofilo o quello che spaccia droga tra gli alunni, il medico che abusa sessualmente dei pazienti, l'impiegato che organizza una truffa a danno dei cittadini o che compie falsificazioni, il poliziotto che partecipa ad una banda armata o ad una cellula terroristica, l'autista «pirata» che causa la perdita di vite umane alla guida di un mezzo pubblico, il militare che in missione internazionale i commette violenze gratuite sulla popolazione inerme, e così discorrendo;

è incomprensibile per questa Corte, ancora, la mancata inclusione dei reati di favoreggiamento e omissione di denuncia o referto, tanto più se riferiti proprio ai reati di cui al citato art. 7 (sicché il funzionario che compie il peculato lede, l'immagine della pubblica amministrazione, mentre non la lede il suo diligente sebbene condannato per favoreggiamento o per omessa denuncia di quello stesso peculato);

ancor meno comprensibile risulta, ad avviso di questa sezione, la mancata inclusione dei reati militari previsti al libro secondo, titolo IV, capo I del codice militare di pace nel novero dei reati considerati dannosi per l'immagine della pubblica amministrazione (sicché il peculato commesso dal militare non sarebbe lesivo dell'immagine delle forze armate, mentre lo sarebbe quello commesso dall'impiegato civile);

paradossale ed abnorme, poi, pare alla sezione l'esclusione del risarcimento del danno pur a fronte di fattispecie di reato gravissime, anche e soprattutto sul piano dell'immagine pubblica, quali i delitti contro la personalità dello Stato, sia internazionale sia interna, come pure i delitti commessi contro gli Stati esteri, i loro capi e i loro rappresentanti (trattandosi, per inciso, proprio delle fattispecie penali poste a presidio e tutela dell'onore delle istituzioni o dei loro esponenti);

non si afferra, infine, la ragione sottesa alla scelta di subordinare la configurabilità o comunque la risarcibilità del danno all'immagine all'esistenza ovvero agli esiti di un eventuale procedimento penale, ben potendosi configurare fattispecie lesive, in punto di «immagine» pubblica, che per loro natura prescindono dall'ambito penale (ma che spesso comportano l'applicazione di severe sanzioni disciplinari, compreso il licenziamento): anche sotto questo profilo, la realtà osservata da questa sezione supera sovente la fantasia, come ad esempio nel caso degli infermieri che intrattenevano rapporti sessuali nelle camere mortuarie dell'ospedale, con pubblico scandalo (Sez. Piemonte, sent. n. 191/2008), dei medici pubblici che svolgevano «al nero» l'attività infermieristica dimenticando di riversare le somme all'ospedale (Sez. Piemonte, sent. n. 3/2009), della proverbiale pinza dimenticata nella pancia del paziente non senza risonanza mediatica dell'episodio di «malasanità» (Sez. Piemonte, sent. n. 238/2008), del funzionario dell'agenzia delle entrate che svolgeva «al nero» attività di consulenza fiscale in favore di contribuenti (Sez. Piemonte, sent. n. 144/2009);

ulteriori motivi di perplessità, con riguardo a quest'ultimo aspetto, derivano dal coordinamento del comma 30-ter in rassegna con l'art. 55-quinquies del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (introdotto dall'art. 69 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione della delega di cui all'art. 7 della legge 4 marzo 2009, n. 15): quest'ultima norma sancisce l'obbligo del dipendente pubblico assenteista di risarcire il danno all'immagine, a prescindere dagli eventuali risvolti penali, rendendo di non facile percezione il criterio cui si sarebbe informato il legislatore, nella sua pur ampia discrezionalità, salvo l'arbitrio, per individuare tra, le varie fattispecie lesive dell'immagine dell'amministrazione quelle che meritano la tutela risarcitoria dinanzi al giudice contabile (sfuggendo, ancora una volta, la ragionevolezza della scelta di obbligare il dipendente assenteista non condannato penalmente a risarcire l'immagine della



p.a. di appartenenza, esonerando nel contempo il dipendente che commette reati comuni o il dipendente che commette altre gravissime infrazioni disciplinari senza assentarsi dall'ufficio);

né si comprende la ragione per cui, qualora constino prove inconfutabili della commissione di un reato, ricadente nell'ambito del citato art. 7 e quindi ritenuto «per legge» foriero di danno all'immagine, il proscioglimento per prescrizione in sede penale debba impedire il risarcimento del danno all'immagine in sede civile o amministrativa, posto che in simili eclatanti fattispecie l'assenza di una condanna penale potrebbe perfino aggravare la lesione d'immagine delle istituzioni o la percezione di essa da parte della collettività, a causa della patente di pubblica impunità attribuita ai colpevoli; sul punto, in verità, ci si dovrebbe seriamente interrogare se lesiva dell'immagine sia la commissione del reato oppure la condanna del colpevole;

non pochi dubbi di ragionevolezza involge, anche, l'implicito esonero da responsabilità dei dirigenti o funzionari pubblici appositamente preposti a vigilare sull'altrui operato, di guisa che il danno all'immagine conseguente, ad esempio, ad un reato di peculato, magari accertato con sentenza irrevocabile, sarebbe addebitabile solo al reo ma non anche (a titolo di responsabilità sussidiaria) al dirigente o all'ispettore o al revisore contabile che, con gravissima colpevole trascuratezza, non si sia avveduto del reato commesso sotto i propri occhi o lo abbia di fatto consentito dimenticando di farne denuncia;

analoga considerazione vale per l'ipotesi in cui il pubblico dipendente (o, peggio, un pubblico diligente) con gravissima ed imperdonabile negligenza abbia, di fatto, impedito l'identificazione degli autori del reato o l'acquisizione delle relative prove, validamente utilizzabili in sede penale, per tal via precludendo l'accertamento della responsabilità penale (e, per effetto della disposizione in rassegna, il conseguente risarcimento del danno all'immagine in favore dell'amministrazione);

le suesposte considerazioni, per inciso, assumono particolare rilievo nella valutazione preliminare dell'invocata nullità dell'invito a dedurre oggetto del presente procedimento, in cui la Procura regionale (dopo aver ricordato che l'archiviazione penale è stata disposta dal g.i.p. per essere rimasti ignoti gli autori del reato, sembrandogli peraltro confermata dallo stesso g.i.p. la commissione di violenze ingiustificabili anche «in senso tecnico-penalistico») prospetta una corresponsabilità del dirigente di Polizia per avere in qualche misura favorito o comunque non aver impedito gli asseriti reati (prospettazione sulla cui correttezza e fondatezza, peraltro, questa sezione esprime ogni cautela e riserva, trattandosi di questione attinente al merito);

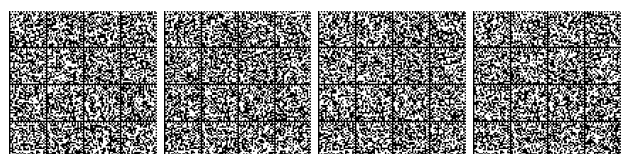
a margine delle osservazioni fin qui svolte si pongono, da ultimo, gli ulteriori molteplici profili di sospetta incostituzionalità della norma in analisi con riguardo agli artt. 2, 3, 24, 25, 77, 81, 97, 103, 111, in della Costituzione, per quanto rilevanti in questa sede, quali posti in luce dalla Procura regionale come pure da altre sezioni della Corte dei conti nelle ordinanze in precedenza ricordate; questi ultimi profili, peraltro, appaiono per così dire collaterali o sintomatici rispetto alla questione centrale della sospetta arbitrarietà ed irragionevolezza dell'intervento legislativo in discorso, invero estemporaneo e poco meditato (come si evince, del resto, dall'*iter* parlamentare del provvedimento, introdotto in sede di conversione di un decreto-legge riguardante tutt'altra materia e poi corretto «in corsa», con altro decreto-legge, il giorno stesso della sua entrata in vigore);

da ultimo, ai fini del vaglio di non manifesta infondatezza della questione, cade opportuno ricordare che la nozione di «danno all'immagine», nell'elaborazione giurisprudenziale, non si identifica semplicemente con il «danno morale», ma include in sé voci di danno patrimoniale o comunque suscettibili di valutazione patrimoniale (come, ad esempio, le spese sostenute o da sostenere per la comunicazione istituzionale ai sensi della legge 7 giugno 2000, n. 150, recante la «disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni», e della direttiva del 7 febbraio 2002, in materia di «attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni», emanata dal Ministro per la funzione pubblica);

appare quindi assai labile (nell'attuale società dell'informazione, della comunicazione e dell'immagine) la ragione per cui le istituzioni pubbliche dovrebbero meritare una tutela risarcitoria del proprio prestigio e della propria immagine ben più limitata rispetto alle istituzioni private;

sul punto, la *ratio* della legge è imperscrutabile: con singolare ossimoro, infatti, l'ordinamento da un lato viene a negare piena e generale tutela risarcitoria all'immagine e al prestigio delle pubbliche istituzioni mentre, dall'altro lato, con i apposite fattispecie di reato (vilipendio della Repubblica, delle Istituzioni costituzionali, delle Forze armate, della nazione italiana, della bandiera o altro emblema dello Stato) offre addirittura protezione di rango penale ai suddetti beni, creando una bizzarra quanto contraddittoria divaricazione logico-giuridica (tutela penale sì, tutela risarcitoria no);

invero, per quanto si tenti di interpretare o «forzare» il testo della norma, come pure è stato fatto in alcune pronunce, sempre residuano dubbi di ragionevolezza ed arbitrarietà, non manifestamente infondati (quanto meno sotto il profilo del riparto di giurisdizione); la disposizione non sembra quindi riconducibile a legittimità costituzionale (nep-



pure mediante interventi interpretativi, additivi o manipolativi) fintanto che in essa permanga il riferimento all'art. 7 della legge n. 97 del 2001;

quest'ultima norma, ad avviso di questi Giudici, per come richiamata dal comma 30-ter, al di là di una mera suggestione non sembra avere nessun ragionevole, collegamento concettuale o giuridico con il tema del danno all'immagine: l'art. 7, piuttosto, trova la propria *ratio* nell'esigenza di rafforzare (e non limitare) la tutela, delle finanze pubbliche, creando un canale stabile, ma non esclusivo, di raccordo, istituzionale tra la magistratura penale e quella amministrativo-contabile in relazione a talune fattispecie delittuose (purtroppo ancora molto diffuse) «tipicamente» foriere di danno patrimoniale, in quanto in esse l'amministrazione pubblica è ontologicamente parte offesa dal reato e, quindi, verosimilmente danneggiata nel patrimonio;

l'art. 7, si noti, agevolando le azioni della Corte dei conti per il danno patrimoniale conseguente a reati contro la p.a., non preclude affatto la risarcibilità di altre voci di danno in fattispecie diverse; ma se l'art. 7 risponde a una sua precisa logica, riferita appunto «in positivo» al danno patrimoniale, questa logica diventa perversa se riferita «in negativo» al danno non patrimoniale (e, in particolare, al danno all'immagine) in quanto il prestigio delle istituzioni ben può essere leso maggiormente, nel sentire comune, allorché il pubblico ufficiale abusando della propria funzione commetta reati nei quali parte offesa sia il cittadino anziché l'amministrazione;

sfugge, in altre parole, il motivo per cui l'immagine delle istituzioni sarebbe lesa solo dalla commissione di un reato «contro» la pubblica amministrazione e non anche dalla commissione di un reato comune «della» pubblica amministrazione (*recte*, dei soggetti che per essa operano e di cui essa risponde verso i terzi) in danno del cittadino; ove si applicasse lo stesso principio agli enti privati, ad esempio, si giungerebbe al paradosso per cui una banca potrebbe chiedere il risarcimento del danno d'immagine solo al proprio cassiere che abbia sottratto il denaro della banca stessa, ma non anche al cassiere che abbia rubato sistematicamente denaro ai clienti, truffandoli (fattispecie quest'ultima che appare, all'evidenza, assai più lesiva sul piano dell'immagine);

è fuor di dubbio che il legislatore, nella propria piena discrezionalità, possa stabilire specifici criteri e condizioni di risarcibilità del danno, ma è altrettanto pacifico nella costante giurisprudenza costituzionale che detti criteri e condizioni non possano essere arbitrari o irragionevoli, meno che mai in una materia di simile delicatezza e rilevanza;

nella specie, per quanto in precedenza si è cercato di esemplificare, appare di assai dubbia ragionevolezza la scelta di subordinare la risarcibilità del danno all'immagine azionabile dinanzi alla Corte dei conti alla sussistenza di una condanna irrevocabile per alcune prefissate tipologie di reato (che sicuramente non sono né le più gravi, sul piano della pena edittale, né quelle più lesive dell'immagine delle istituzioni) anziché al superamento di una soglia generale di «offensività» o altri parametri oggettivi di valutazione della lesione che non necessariamente debbono ricercarsi in una fattispecie a rilievo penale, tanto più ove si tenga conto dei principi da ultimo affermati in tema di danno non patrimoniale (e, in particolare, di danno «esistenziale») dalle sezioni unite della Corte di cassazione con la nota sentenza n. 26972 dell'11 novembre 2008;

con quest'ultima imprescindibile pronuncia, in particolare, proprio in ossequio a fondamentali valori di rango costituzionale, è stata riconosciuta e confermata piena legittimità del risarcimento dei danni «non patrimoniali», a prescindere dal *nomen iuris* concretamente utilizzato dal Giudice, a fronte di illeciti sia contrattuali sia extracontrattuali, anche al di fuori delle ipotesi «tipiche» previste dalla legge (*cfr.* art. 2059 c.c.), purché si tratti di danni conseguenti alla lesione di diritti fondamentali ed inviolabili della persona e che superino comunque una soglia minima di offensività (nel senso di serietà ed intollerabilità della lesione), fermo restando che il danno non patrimoniale va ricondotto non alla categoria del «danno-evento», bensì a quella del «danno-conseguenza» (che quindi deve essere congruamente allegato e provato), ed evitando in ogni caso effetti moltiplicativi della stessa voce sostanziale di danno mediante nomina *iuris* diversi;

per tutti i motivi fin qui esposti, in conclusione, la sezione ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del citato comma 30-ter, per contrasto con gli artt. 2 e 3 della Costituzione, sotto il profilo assorbente dell'irragionevole nonché arbitraria limitazione ai soli casi e modi previsti dal citato art. 7 della legge n. 97 del 2001 della tutela risarcitoria dell'immagine delle istituzioni ed amministrazioni pubbliche;

il presente giudizio deve essere quindi doverosamente sospeso con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per le conseguenti valutazioni, ai sensi della legge 11 marzo 1953, n. 87;

la statuizione sulle spese va riservata all'esito del giudizio;



P.Q.M.

Con pronuncia non definitiva;

Ravvisata la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e contestualmente modificai» dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito a sua volta con modificazioni dalla legge 3 ottobre 2009, n. 140 nella parte in cui prevede che «le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97» e, conseguentemente, che «a tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale», per contrasto con gli artt. 2 e 3 della Costituzione;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti, a cura della segreteria, alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio fino alle conseguenti decisioni della Corte costituzionale, con onere di riassunzione a carico delle parti nei termini di legge;

Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e alle parti e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Riserva all'esito del giudizio la statuizione sulle spese.

Manda alla segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del 7/8 aprile 2010.

Il Presidente: D'AVERSA

11C0002

N. 404

*Ordinanza del 5 ottobre 2010 emessa dalla Corte d'appello di Torino
sul ricorso proposto da Scanferlin Mario ed altra contro CONSOB*

Borsa - Intermediazione finanziaria - Abuso di informazioni privilegiate - Sanzioni amministrative pecuniarie comminate dalla CONSOB - Previsione che l'applicazione di esse importa sempre la confisca del prodotto, del profitto e dei beni utilizzati per commettere l'illecito, e che la confisca, ove non possa essere eseguita direttamente, ha luogo obbligatoriamente su "denaro, beni o altre utilità di valore equivalente" - Irragionevolezza della sanzione in tal modo comminata - Violazione del principio di proporzionalità della risposta sanzionatoria ordinamentale.

- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, art. 187-sexies, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

LA CORTE D'APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile avente ad oggetto l'opposizione a delibera di ingiunzione della CONSOB numero 17118 del 30 dicembre 2009, nei confronti di Scanferlin Mario e di COFITO S.p.a.;

Vista la propria sentenza non definitiva, pronunciata in data odierna, e provvedendo all'ulteriore corso della causa in relazione alla opposizione concernente il capo n. 3 della delibera, con il quale è disposta la confisca di titoli azionari e obbligazionari per un controvalore di euro € 20.723.331, ai sensi dell'articolo 187-sexies del d.lgs. 58/98 (t.u.f.);



OSSERVA

La CONSOB ha disposto la confisca di cui sopra avendo applicato, nei confronti di Mario Scanferlin e della COFITO S.p.a., la sanzione amministrativa pecuniaria di € 1.800.000 ciascuno, rispettivamente per la violazione degli articoli 187-*bis* e 187-*quinqüies* del testo unico, per abuso di informazione privilegiata. Tale confisca ha per oggetto «il valore economico delle azioni costituente il prodotto dell'illecito contestato, equivalente alla somma dei valori dei beni utilizzati e del profitto conseguito» ed ingloba sia il valore corrispondente alla somma di denaro impiegata per acquistare le azioni, pari a euro 19.255.857, sia il profitto realizzato dalla rivendita delle azioni stesse, pari a euro 1.467.474.

Le parti opponenti propongono uno specifico motivo di opposizione avverso tale capo della delibera. Esse dubitano della legittimità costituzionale della disposizione di legge applicata, per contrasto con gli articoli 3 e 27 della Carta fondamentale.

La Corte ritiene che la questione così sollevata sia rilevante in quanto, essendo ravvisabili gli estremi della contestata violazione, come ritenuto con sentenza non definitiva pronunciata in data odierna, risulta obbligatoriamente applicabile la confisca in questione, non solo con riferimento al profitto dell'illecito amministrativo, ma anche con riferimento al prodotto ed ai beni utilizzati per commettere l'illecito stesso.

Il comma secondo dell'articolo 187-*sexies*, citato, prevede che qualora non sia possibile eseguire la confisca in modo diretto, questa debba essere obbligatoriamente sostituita dalla confisca di somme di denaro, beni o altre utilità di valore equivalente.

Ad avviso della Corte non è sostenibile un'interpretazione restrittiva, che consenta di escludere siffatta confisca, con particolare riferimento ai beni e comunque ai mezzi economici corrispondenti non già al profitto dell'illecito, ma anche al controvalore dei titoli che sono stati movimentati nell'ambito della condotta ritenuta di rilievo.

Nel caso di specie, ciò comporta che per una violazione che ha determinato un profitto di € 1.467.474, sia disposta la confisca di titoli e comunque valori mobiliari per euro 20.723.331.

L'eccezione sollevata dalla difesa appare non manifestamente infondata, con particolare riferimento alla obbligatorietà della confisca in questione, sotto entrambi i profili dedotti.

Nonostante si tratti di previsione a titolo di confisca, e quindi istituita nei termini di una misura in senso lato preventiva, è palese che la conseguenza a cui l'ordinamento in tal modo perviene riveste un carattere sostanzialmente sanzionatorio.

È affatto palese la sproporzione che il sistema in tal modo introduce fra l'entità, pur rilevante, della sanzione amministrativa edittale e questa ulteriore conseguenza sanzionatoria, che finisce per essere totalmente disancorata da parametri riferibili alla gravità in concreto della fattispecie e non consente al giudice alcuna graduazione, analoga a quella che è invece al medesimo demandata in relazione alla determinazione in concreto della sanzione in senso proprio.

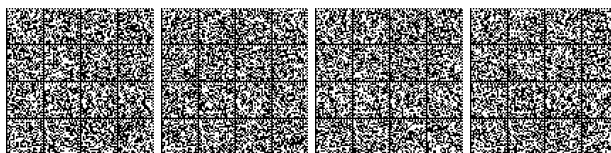
Occorre ad avviso della Corte tenere anche conto del dato fattuale che evidenzia come, nella particolare materia, sia non infrequente il caso in cui al conseguimento di un profitto non particolarmente ingente faccia da corredo l'utilizzazione di mezzi economici, in definitiva di valori da confiscare obbligatoriamente, per importi invece molto consistenti e, soprattutto, totalmente disancorati dal rapporto proporzionale con il profitto stesso.

Tutto ciò induce a riconoscere non manifestamente infondata l'eccezione sollevata, sia sotto il profilo della palese irragionevolezza della sanzione che viene in tal modo comminata, rilevante ex articolo 3 Cost., sia in relazione al principio di proporzionalità enucleabile dall'articolo 27 della Carta fondamentale.

Non si ritiene fondata l'obiezione che fa leva sul riferimento specifico al sistema sanzionatorio penale di quest'ultima disposizione, giacché la garanzia costituzionale sembra più ampiamente riferibile alla proporzionalità della risposta sanzionatoria ordinamentale, da intendersi nella sua portata sostanzialmente punitiva, al di là dello specifico riferimento alla applicabilità della medesima per il tramite del processo penale.

P.Q.M.

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 187-*sexies*, commi 1 e 2, del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, in relazione agli articoli 3 e 27 della Costituzione, nella parte in cui dispone che l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, previste dal medesimo capo del decreto legislativo, importi sempre la confisca del prodotto, del profitto e dei beni utilizzati per commettere l'illecito e che, ove la confisca non possa essere eseguita direttamente, essa debba avere obbligatoriamente su «denaro, beni o altre utilità di valore equivalente»;*



Dispone la sospensione del giudizio e ordina che la Cancelleria provveda a trasmettere gli atti alla Corte costituzionale e provveda altresì a notificare la presente ordinanza al sig. Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicarla ai signori Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Torino, addì 17 settembre 2010

Il Presidente: GRIFFEY

11C0003

N. 405

*Ordinanza del 5 novembre 2010 emessa dal Tribunale di Agrigento - Sez. distaccata di Licata
nel procedimento penale a carico di Ndiaye Serighe Moussa*

Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza di reato - Violazione del principio di ragionevolezza - Denunciata mancanza del presupposto della necessità dell'intervento dell'autorità di pubblica sicurezza.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quinquies*.
- Costituzione, artt. 3 e 13.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma cinque-*quinquies*, d.lgs. del 25 luglio 1998, n. 286, in relazione agli artt. 3 e 13 Cost.

Premessa.

In data 29 ottobre 2010, Ndiaye Serighe Moussa, nato in Senegal il 23 gennaio 1977, veniva presentato in stato di arresto dinanzi al presente giudice ai sensi dell'art. 558 c.p.p. per essere giudicato con il rito direttissimo per il reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, d.lgs. n. 286/1998 perché «senza giustificato motivo, si tratteneva nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di espulsione del questore di Agrigento emesso in data 18 marzo 2010, notificato in pari data. In Licata, in data 28 ottobre 2010».

Il G.M., ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza ai sensi dell'art. 23, legge 11 maggio 1953, n. 87, sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma cinque-*quinquies*, d.lgs. cit. che prevede l'arresto obbligatorio dell'autore del reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, d.lgs. cit.

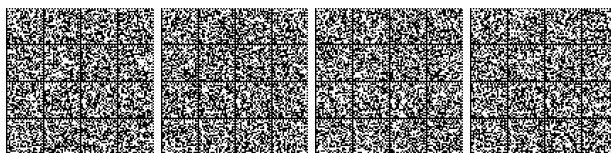
Rilevanza della questione di costituzionalità.

Gli elementi portati all'attenzione del giudicante in sede di convalida consentono di ritenere *prima facie* sussistente la fattispecie contestata all'arrestato in quanto questi è stato sorpreso sul territorio nazionale nonostante l'ordine di espulsione ritualmente notificatogli in data 18 marzo 2010. Risultano, inoltre, rispettati i termini di legge per la presentazione dell'arrestato dinanzi al Tribunale.

La necessità di procedere alla convalida rende pregiudiziale la risoluzione del dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma cinque-*quinquies*, d.lgs. cit., nella parte in cui prevede l'arresto obbligatorio dell'autore del fatto, prescindendo, dunque, dalla gravità del fatto ovvero dalla pericolosità del soggetto desunta dalla sua personalità o dalle circostanze del fatto.

Non manifesta infondatezza della questione.

1. La questione della legittimità costituzionale della previsione che impone l'arresto dello straniero autore del reato p. e p. dall'art. 14, comma 5-*ter*, legge cit. è stata già proposta al giudizio della Corte costituzionale che ha ritenuto le questioni inammissibili per carenza di motivazione (Corte costituzionale n. 22/2007) o infondate (Corte costituzionale, n. 236/2008).



Questo giudice ritiene, però, di dover rappresentare ulteriori profili di possibile contrasto tra la norma citata con il principio di ragionevolezza e con il principio dell'*extrema ratio* che regola l'applicazione delle misure restrittive della libertà personale (artt. 3 e 13 Cost.).

Con la presente ordinanza si intende evidenziare, in particolare, le incongruenze che la disposizione processuale in questione introduce nel complessivo sistema repressivo relativo all'immigrazione clandestina e i conseguenti profili di illegittimità costituzionale che la misura dell'arresto obbligatorio innesta sotto il profilo dell'irragionevolezza e della mancanza di necessità dell'intervento dell'autorità di p.s.

2. In ossequio al dettato dell'art. 13 Cost. secondo cui l'intervento provvisorio dell'autorità di pubblica sicurezza con misure restrittive della libertà personale può essere consentito dalla legge solo in casi eccezionali di necessità ed urgenza, il legislatore del codice di procedura penale ha limitato il potere della polizia giudiziaria di disporre autonomamente l'arresto di autori di reato in relazione alla gravità del reato e della sussistenza di speciali esigenze di tutela della collettività (cfr. art. 2, n. 32 della legge delega n. 16 febbraio 1987, n. 81). E tali criteri, com'è noto, hanno trovato specificazione nella previsione di ipotesi di arresto obbligatorio e facoltativo ad opera della polizia giudiziaria collegate in via generale all'entità della pena prevista per il reato per cui si procede ovvero, con un'elencazione tassativa, all'ipotesi di reato contestata (artt. 380 e 381 c.p.p.).

Mentre nel caso dell'arresto facoltativo, si chiede all'autorità di pubblica sicurezza e, quindi, al giudice della convalida, di valutare elementi quali la gravità del reato e la pericolosità dell'autore, nel caso dell'arresto obbligatorio, invece, tale giudizio viene anticipato una volta per tutte dal legislatore in relazione alla gravità del reato commesso per il quale si ritengono presuntivamente presenti le ragioni eccezionali di tutela della collettività che impongono la misura precautelare.

Il legislatore del Testo Unico sull'immigrazione ha, dunque, incluso in quest'ultima categoria il reato di cui all'art. 14, comma cinque-ter, legge cit. per il quale, è prevista l'applicazione della misura dell'arresto obbligatorio in flagranza.

Come più volte sottolineato dalla Corte costituzionale, è competenza del legislatore, nell'ambito dell'ampia discrezionalità di cui gode e per soddisfare le finalità di politica legislativa a cui è chiamato a dare concretezza, individuare le ipotesi in cui è necessario, per fare fronte a quelle eccezionali esigenze di necessità ed urgenza, sottrarre ogni discrezionalità all'autorità di pubblica sicurezza e prevedere obbligatoriamente l'arresto dell'autore del reato.

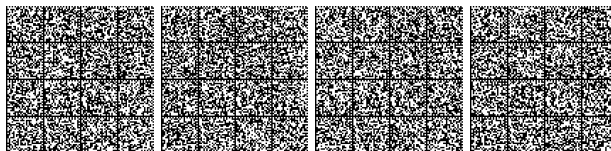
Le disposizioni, però, devono risultare coerenti con gli stessi fini che il legislatore legittimamente individua, giacché qualora, invece, rispetto a tali fini si rivelino radicalmente inadeguate o inutili, ne deriverà necessariamente un vizio di ragionevolezza e, soprattutto, la mancanza del presupposto della necessità richiesto dall'art. 13, comma terzo, Cost. perché la legge consenta — in questo caso imponga — l'adozione in via provvisoria provvedimenti restrittivi della libertà personale ad opera della p.g.

Ora, nel caso di specie, tale coerenza non può non essere giudicata alla luce del complessivo sistema amministrativo a cui la sanzione penale accede e, in particolare, tenendo conto del fatto 1) che la legge già in via amministrativa prevede una efficace reazione dell'autorità rispetto all'ingresso e alla permanenza illegale dello straniero nel territorio nazionale e 2) che i beni-interessi a cui in questo modo si offre protezione, sono, evidentemente, i medesimi che si assumono messi in pericolo dall'autore del reato di cui all'art. 14, comma cinque-ter, legge cit. per cui è prevista la misura dell'arresto obbligatorio.

Proprio dal confronto con il sistema amministrativo congegnato nei casi di violazione della normativa sull'immigrazione emerge come la misura precautelare dell'arresto obbligatorio sia sostanzialmente inutile ovvero contraddittoria e controproducente rispetto alle stesse finalità perseguite dal legislatore, comportando, di conseguenza, una non necessaria restrizione della libertà personale.

E, infatti, gli artt. 13 e 14 del t.u. sull'immigrazione prevedono che lo straniero sprovvisto delle condizioni per permanere nel territorio nazionale debba essere senz'altro espulso ovvero, se ciò non è possibile, — perché occorre procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero all'acquisizione di documenti per il viaggio, ovvero per l'indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo — che sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso i Centri di identificazione ed espulsione per un tempo che può raggiungere i 180 giorni.

Si vede, dunque, come il sistema amministrativo prevede in via generale una regolamentazione che consente all'autorità di p.s. di far fronte alle esigenze che si presentano in relazione alla presenza dello straniero irregolare o clandestino nel territorio nazionale in termini ben più efficaci rispetto alla risposta che può offrire il sistema cautelare penale: mentre per via amministrativa si introduce una procedura che conduce all'espulsione o immediata ovvero conseguente agli accertamenti sull'identità e alla predisposizione dei documenti, con la misura precautelare, invece, si impedisce l'immediata espulsione dello straniero e, comunque, si ostacolano di fatto le attività propedeutiche all'espulsione.



D'altra parte, va considerato che il legislatore, consapevole della possibile sovrapposizione tra procedimenti amministrativi e penali rispetto ad uno stesso soggetto e consapevole, altresì, della maggiore efficacia della risposta amministrativa, mostra chiaramente di dare priorità in via generale e per qualsiasi ipotesi di reato al sistema amministrativo di espulsione (*cf.* art. 13, commi 3 e 3-*bis* d.lgs. cit.) e anzi di ritenere le esigenze di repressione penale del tutto cessate una volta eseguita l'espulsione dello straniero (*cf.*, in particolare, la speciale causa di non punibilità prevista dall'art. 13, comma 3-*quater*, d.lgs. cit.).

Si comprende, dunque, come la coerenza del sistema venga meno nel momento in cui — sebbene sia previsto un procedimento amministrativo che già consente il trattenimento dello straniero irregolare o clandestino in vista della sua immediata espulsione e sebbene tale procedimento e le finalità ad esso sottese siano privilegiate rispetto al procedimento penale e siano addirittura considerate in via generale in grado di assorbire le esigenze della repressione penale — si imponga l'arresto dell'autore di quelle violazioni che mettono in pericolo proprio i medesimi beni-interessi per i quali è già predisposto in via generale e preferenziale il procedimento amministrativo che una volta portato a termine determina l'improcedibilità dell'azione penale.

In questi casi, la previsione dell'arresto obbligatorio si rivela del tutto inadeguata in quanto interviene restringendo la libertà personale di un soggetto che già in via amministrativa è soggetto o all'espulsione immediata ovvero al trattenimento per un tempo che può raggiungere i 180 giorni nei C.I.E. La previsione dell'arresto obbligatorio si rivela, inoltre, irragionevole perché contrasta con la netta preferenza mostrata dal legislatore per l'immediata applicazione dei provvedimenti amministrativi per soddisfare proprio quelle medesime esigenze che sono sottese alle incriminazioni di cui agli artt. 13 e 14 d.lgs. cit.

Né una valida ragione della previsione dell'arresto obbligatorio si può rintracciare nella eventualità che nei C.I.E. non siano disponibili i posti per alloggiare lo straniero ovvero in quella che si presentino ulteriori esigenze di tutela della collettività diverse rispetto a quelle per le quali interviene il sistema amministrativo di espulsione e trattenimento degli stranieri irregolari e clandestini.

In effetti, prescindendo dalla legittimità di un impiego in chiave meramente strumentale della misura precautelare e cautelare rispetto alle esigenze amministrative, proprio il carattere del tutto eventuale di tali circostanze — la mancanza di posti nei C.I.E., la presenza di esigenze di tutela della collettività ulteriori rispetto a quelle considerate dalla legislazione sull'immigrazione clandestina e da essa adeguatamente soddisfatte — rendono evidente come la misura dell'arresto obbligatorio non sia proporzionata e necessaria e che tale misura, restrittiva della libertà personale dovrebbe essere limitata alle sole ipotesi concrete in cui tali esigenze effettivamente si verificano secondo i criteri direttivi di cui all'art. 381, comma quarto, c.p.p.

Ne consegue, dunque, l'irragionevolezza e la sproporzione di una disposizione che prevede obbligatoriamente una misura precautelare che *ex ante* — e salve eventuali esigenze riscontrabili a seguito di una valutazione del caso concreto — si rivela non necessaria.

3. Conferma i dubbi di costituzionalità sopra rappresentati la circostanza che la previsione dell'arresto facoltativo è prevista dal legislatore in relazione a fattispecie di reato che già in astratto presuppongono una concreta pericolosità del soggetto rispetto all'integrità di beni-interessi penalmente rilevanti: in particolare, per il reato di evasione, anche se commesso usando violenza o minaccia verso le persone (art. 385, comma secondo, c.p.), l'arresto è facoltativo sebbene in questo caso la valutazione di pericolosità dell'arrestato sia, in qualche modo, insita nel fatto che il soggetto si trovava già ristretto in stato di custodia cautelare.

4. Per le considerazioni sopra esposte deve, dunque, ritenersi non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*quinquies*, d.lgs. n. 286/1998 in relazione agli artt. 3 e 13 Cost.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza.

*Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma cinque-*quinquies* per contrasto con gli artt. 3 e 13 della Costituzione.*

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



Ordina che la presente ordinanza sia notificata a cura della cancelleria al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Agrigento, addì 29 ottobre 2010

Il Giudice: D'ANDRIA

11C0004

N. 406

*Ordinanza del 20 ottobre 2010 emessa dalla Corte d'appello di Trento
nel procedimento penale a carico di Sari Albano*

Processo penale - Giudizio di revisione - Notificazione del decreto di citazione alla persona offesa dal reato - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza e del principio del contraddittorio.

- Codice di procedura penale, artt. 601 e 636.
- Costituzione, artt. 3 e 111.

LA CORTE D'APPELLO

Nell'udienza del 20 ottobre 2010, ha pronunciato la seguente ordinanza sulla questione di illegittimità costituzionale, sollevata dal Procuratore generale, degli artt. 636 e 601 c.p.p., nella parte in cui non prevedono la notifica del decreto di citazione per il giudizio di revisione alla persona offesa, per contrasto con gli artt. 3 e 111 della Costituzione.

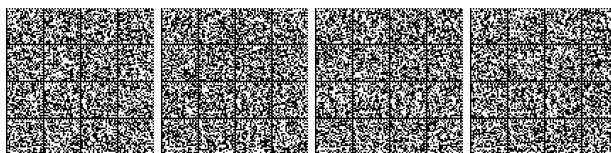
La Corte osserva:

la questione si presenta non manifestamente infondata e rilevante rispetto alla decisione da assumere in sede di revisione in un caso come il presente in cui questa è stata proposta contro un decreto penale di condanna che, per sua natura, mai ha visto coinvolta la persona offesa dal reato;

se ciò può essere comprensibile e giustificato nell'ambito di un rito speciale connotato dalla omissione della fase dibattimentale, quale è il procedimento per decreto (peraltro, tutto giocato sull'integrale accoglimento delle richieste del querelante o denunciante), meno giustificato è che analoga oblitterazione sia di fatto imposta dalle norme che regolano la *vocatio in ius* per il susseguente giudizio di revisione; l'art. 636, comma 1 c.p.p., infatti, prevede che il Presidente della Corte d'appello emetta decreto di citazione a norma dell'art. 601 c.p.p. e quest'ultimo non contempla la persona offesa dal reato, con evidente vulnerazione sia dell'interesse della stessa a poter conoscere e seguire lo sviluppo della vicenda processuale innescata (con eventuale pregiudizio degli interessi civili in caso di accoglimento dell'istanza), sia del principio del contraddittorio enunciato inderogabilmente nell'art. 111 Costituzione che governa i giudizi di merito quale è, appunto, quello in corso;

anche sotto altro profilo, e, cioè, quello della violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, pare che la mancata previsione della citazione della persona offesa, in caso di revisione avverso decreto penale di condanna, determini disparità, posto che, in questo caso, si è in presenza di un giudizio di merito rispetto al quale non è stato assicurato il contraddittorio alla persona offesa, così esposta a decisione potenzialmente pregiudizievole, di cui sia rimasta del tutto ignara; ovviamente non è questa la situazione nei casi di revisione di sentenze che provengano da giudizi di merito per i quali l'avviso sia previsto ai fini di una corretta instaurazione del contraddittorio in primo grado, con l'effetto che se, poi, non sia sopravvenuta una costituzione di parte civile è giustificato che tanto per il giudizio di appello quanto per quello di revisione esso non sia più dovuto;

in definitiva, deve dirsi che nel caso di specie l'omissione produca, ingiustificatamente e senza ragionevolezza, solo concreta lesione di diritti costituzionalmente garantiti e di interessi meritevoli di tutela.



P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale degli artt. 601-636 c.p.p. rispetto alle previsioni di cui agli artt. 3 e 111 Cost.

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché la sua comunicazione ai Presidenti delle due Camere, a cura della cancelleria.

Dispone la sospensione del giudizio in corso.

Letta in udienza.

Trento, addì 20 ottobre 2010

Il Presidente: PAGLIUCA

11C0005

N. 407

*Ordinanza del 20 agosto 2010 emessa dalla Corte d'appello di Brescia
nel procedimento civile promosso da R.M. contro C.A.*

Filiazione naturale - Riconoscimento del figlio naturale minore di sedici anni già riconosciuto da un genitore - Rifiuto di consenso opposto da quest'ultimo - Procedimento diretto ad ottenere sentenza che tenga luogo del consenso mancante - Nomina di un curatore speciale al minore, affinché sia "autonomamente rappresentato e difeso in giudizio" - Esclusione in base alla giurisprudenza di legittimità (secondo cui il minore infrasedicenne non assume qualità di parte) - Denunciata lesione del diritto fondamentale all'identità sociale - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto al minore ultrasedicenne (che può negare il proprio assenso al secondo riconoscimento) - Violazione del diritto di difesa, della tutela giuridica dei figli nati fuori dal matrimonio, della tutela dell'infanzia e della gioventù, nonché del diritto al giusto processo nel pieno e paritario contraddittorio delle parti.

- Codice civile, art. 250.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 30, 31 e 111.

LA CORTE DI APPELLO

Letto il reclamo proposto da M.R. avverso la sentenza del Tribunale per i minorenni di Brescia in data 7-27 luglio 2009, n. 132, letta la comparsa di costituzione di A.C.

Visto il parere del Procuratore generale, a scioglimento della riserva formulata all'udienza del 2 luglio 2010, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Osservato che:

che il Tribunale per i minorenni di Brescia, con sentenza n. 132/09 del 7-27 luglio 2009 ha autorizzato A.C. al riconoscimento della figlia minore A.R., «... anche nel dissenso della madre di questa, R.M.»;

che il T.M. ha motivato la decisione assumendo che non erano emersi a carico di A. C. elementi negativi tali da giustificare il rigetto della domanda, essendo egli: «...persona priva di connotazioni pregiudizievoli per la figlia A., con potenzialità genitoriali normali» ed avendo frequentato la minore: «...sin dalla nascita, insieme con i parenti del ramo paterno...sia pure con cadenza quindicinale», inoltre considerato che: «...pur avendo sofferto in passato di problemi di tossicodipendenza, ha intrapreso presso varie comunità idonei percorsi terapeutici che da anni gli hanno consentito di superare il problema della droga; similmente, da anni egli si fa seguire con regolarità presso il CPS territoriale in relazione ai suoi problemi di depressione e ansia e la sua situazione mentale è in condizione di compenso... ».



Ha osservato, ancora, che M. R., non aveva saputo addurre altre ragioni di opposizione al riconoscimento della figlia se non quelle della sua inaffidabilità, del positivo rapporto esistente tra la minore ed il suo nuovo marito e l'essere stata palesata la sua intenzione di riconoscere E, solo dopo che gli era stato comunicato che il marito voleva adottarla. Ha ritenuto il T.M. che il detto nuovo rapporto genitoriale, pur «vitale e prezioso» per la bambina, non poteva costituire un valido motivo per eliminare la figura del vero padre, la cui immagine — pur affievolita — ancora permaneva, tanto che la bimba chiamava «papà» entrambi gli uomini, nonostante che da ultimo i rapporti quindicinali con il padre naturale si fossero interrotti per: «...dissapori insorti con i parenti paterni a seguito della volontà di procedere all'adozione speciale da parte del D. , (il relativo procedimento è già stato proposto ed è sospeso una volta accertata la proposizione del presente ricorso) ... e quindi, in sostanza, di sostituire la figura paterna e semplificare la situazione familiare..» (*cf. ibidem*);

che M.R. ha tempestivamente impugnato la sentenza chiedendone l'integrale riforma ed il rigetto della domanda. In via istruttoria, ha chiesto c.t.u. per valutare l'effettiva capacità genitoriale di A.C., ed una indagine psico-sociale e familiare relativamente allo stato di vita della piccola A. , necessaria per giudicare circa il suo interesse al riconoscimento del padre naturale.

Ha censurato la sentenza osservando: 1) che A. C. si era disinteressato dalla nascita della figlia; 2) che, ancora oggi, era dedito all'uso di sostanze stupefacenti (con ricoveri presso centri di recupero dalla tossicodipendenza, San Patrignano) con conseguenti problemi con la giustizia penale; 3) che le rare visite di A.C. ed E., erano avvenute: «...solo dietro sollecitazione dei di lui familiari» e sempre e solo alla presenza degli stessi; 4) che A.C. percepiva pensione di invalidità per la sua situazione psichiatrica; 5) che essa aveva iniziato a frequentare il marito S.D.C. dal 2002, allorché A. aveva solo «sei mesi», e che il medesimo nel tempo era divenuto il genitore di riferimento della figlia; 6) che aveva sposato S.D.C., nel luglio 2007 e che, immediatamente questi, appena un mese dopo, aveva in data 1° agosto 2007 presentato istanza «di adozione» di A. presso il competente T.M. di Brescia (proc. n. 380/07 R.G. D.A.); 7) che l'intenzione di adottare la minore era maturata dal 2004, tanto che il marito aveva a tale fine effettuato plurimi colloqui volontari presso il Consultorio familiare di D., ottenendo dagli operatori «parere favorevole» per il profondo suo attaccamento alla piccola e l'affetto manifestatogli profondamente dalla stessa; 8) che la figlia viveva inserita in uno stabile nucleo familiare e che il riconoscimento della paternità chiesto da A.C., ben dopo otto anni dalla nascita di E., mirava solo ad impedirne l'adozione; 9) che il T.M. non aveva tenuto in considerazione gli effetti che sulla minore avrebbe prodotto il detto riconoscimento, né i conflitti tra nuclei familiari, né la necessità di prevedere un intervento di accompagnamento e di sostegno della figlia, oltre che del padre naturale per le di lui condizioni di salute psichica, non avendo a tale fine nemmeno ammesso la pur richiesta c.t.u., che mirava a valutare anche le capacità genitoriali dello stesso e la situazione di A., che viveva serenamente con famiglia ed il nuovo fratellino e che all'interno della stessa aveva avuto una crescita equilibrata, maturandovi: «...una precisa ed infungibile identità individuale sociale, anche per non essere posta in una posizione differenziata e deteriore rispetto a quella del fratellino», interesse questo che non era certamente «non di scarsa consistenza o genericamente indeterminato», come invece erroneamente reputato dal T.M. di Brescia;

A.C., costituitosi, ha chiesto il rigetto del gravame deducendo che la sua paternità naturale non era mai stata contestata da M.R., ed evidenziando che la stessa, «da sola», aveva voluto concepire un figlio nonostante che la loro relazione sentimentale si fosse conclusa già nel giugno 2001 e, a tale scopo, aveva affermato di «prendere la pillola» ed aveva nascostogli la gravidanza essendo grassa. Ha evidenziato di avere per cinque anni visto la figlia unitamente ai propri familiari (madre, due sorelle, fratello celibe e nipoti) anche dopo l'inizio della convivenza della R. con il nuovo compagno, visite che erano cessate solamente nell'aprile del 2007 a seguito di un diverbio tra la R. e sua sorella, nel corso del quale era venuto a conoscenza dell'intenzione del compagno (dopo il matrimonio) di adottare la piccola, matrimonio che era avvenuto tre mesi dopo e che aveva avuto come scopo solo quello di potere effettuare l'adozione della minore. Affermava che l'interruzione dei suoi rapporti con la figlia era stata voluta dalla madre per «modificare lo status della figlia» con l'adozione e semplificare le relazioni familiari. Evidenziava di essere stato costretto ad agire ex art. 250 c.c., avendogli M.R. negato l'assenso necessario al riconoscimento e che non aveva mai voluto mettere a repentaglio la serenità e la sicurezza della figlia né aveva mai interferito nella sua routine di vita nel nuovo nucleo familiare, composto oltre che dalla madre, dal fratellino e dal «papà» Stefano. Affermava di non avere intenzione di richiedere l'aggiunta del proprio cognome al cognome materno assegnato alla figlia dalla nascita e di avere sempre riconosciuto il preminente ruolo di M.R. — nonché di essere consapevole dei «propri limiti» e volere solo il mantenimento dell'originario accordo esistente circa la sua paternità naturale. Assumeva che sussisteva l'interesse della minore all'accertamento del rapporto di filiazione, interesse che secondo la giurisprudenza di legittimità costituiva: «...un diritto soggettivo di natura primaria tutelato al massimo livello con l'art. 30 della Costituzione, entro i limiti di cui all'art. 250 del codice civile il cui comma quarto prevede che il consenso del genitore che per primo ha riconosciuto il minore non



può essere rifiutato ove il riconoscimento risponda all'interesse del figlio. Il diritto soggettivo del genitore naturale non si pone in contrasto con l'interesse del minore, ma come misura ed elemento di definizione dello stesso, che è segnato dal complesso dei diritti che al minore derivano dal riconoscimento e, in particolare, dal diritto all'identità personale nella sua integrale e precisa dimensione psicofisica, a prescindere dal mancato riscontro di un interesse effettivo e concreto (presente o futuro) del minore al secondo riconoscimento» (Cass. 3 luglio-3 gennaio 2008, n. 4) e affermava che doveva essere valutato: «...prescindendo da eventuali conflitti con l'altro genitore e tenendo bene a mente che la tutela dei diritti allo status ed alla identità biologica trova la sua più alta espressione nella salvaguardia della bi genitorialità»;

il P.G. ha chiesto l'accoglimento del gravame;

questa Corte di appello, con ordinanza del 15 gennaio 2010, ha invitato le parti a prendere posizione sulla necessità dell'intervento in causa di un curatore «a tutela degli interessi della minore»;

all'odierna udienza M.R. ha chiesto rimettersi gli atti alla Corte costituzionale con sospensione del giudizio mentre A. C. si è rimesso alla decisione della Corte;

Rilevato che:

ai sensi dell'art. 250 c.c. il figlio naturale può essere riconosciuto (nei modi previsti dall'art. 254 c.c.) da ciascuno dei due genitori, anche se già uniti in matrimonio con altra persona all'epoca del concepimento, sia congiuntamente che separatamente. Il riconoscimento, tuttavia, se il minore ha già compiuto i sedici anni non produce effetto «senza il suo assenso», diversamente dal caso in cui il figlio minore sia infra-sedicenne, ove non opera solamente se non vi è «il consenso dell'altro genitore» che lo rappresenta, e che, in tale ultima ipotesi, il quarto comma della norma comunque dispone che il consenso: «...non può essere rifiutato ove il riconoscimento risponda all'interesse del figlio. Se vi è opposizione, su ricorso del genitore che vuole effettuare il riconoscimento, sentito il minore in contraddittorio con il genitore che si oppone e con l'intervento del pubblico ministero, decide il tribunale con sentenza che, in caso di accoglimento della domanda, tiene luogo al consenso mancante»;

nel giudizio instaurato ai sensi del quarto comma dell'art. 250 c.c., tuttavia è principio costantemente affermato dalla giurisprudenza di legittimità che il figlio naturale, non ancora sedicenne, non assuma la qualità di «parte», motivo: «...per cui non è necessaria la nomina di un curatore speciale...» e che: «...inoltre, posto che la prescrizione concernente l'audizione del minore è rivolta a soddisfare l'esigenza di accertare se il rifiuto del consenso dell'altro genitore, che per primo abbia proceduto al riconoscimento, risponda o meno all'interesse del figlio, tale audizione può essere disposta anche d'ufficio, col solo limite dell'incapacità del minore, per età o altra causa, di affrontare l'esame e di rispondere coerentemente alle domande. Il giudice ha l'obbligo di esporre le ragioni che hanno impedito l'incombente solo se il relativo adempimento sia stato a lui richiesto o il mancato ascolto sia stato eccepito ed il vizio procedurale dipendente dalla mancata audizione del minore non è rilevabile d'ufficio, ma deve essere eccepito dalla parte» (in tal senso cfr: Cass. 11 gennaio 2006 n. 395, in argomento velasi anche Cass. n. 3180 del 1982, Cass. n. 11263 del 1994, Cass. n. 6784 del 2000, Cass. 6470 del 2001, Cass. n. 14934 del 2004 e Cass. n. 21359 del 2004), venendo ancora precisato dalla S.C. che il riconoscimento del figlio naturale, già riconosciuto da un genitore, costituisce: «oggetto di un diritto soggettivo dell'altro genitore», il quale: «...non si pone in termini di contrapposizione con l'interesse del minore, ma come misura ed elemento di definizione dello stesso, che è segnato dal complesso dei diritti che al minore derivano dal riconoscimento e, in particolare, dal diritto all'identità personale, inteso come diritto ad una genitorialità piena e non dimidiata» (Cass. 3. novembre 2004 n. 21088);

Reputato, che:

se non può, invero, essere posto in dubbio che il diritto al riconoscimento del figlio naturale «già riconosciuto» costituisca per l'altro genitore un diritto soggettivo costituzionalmente garantito dall'art. 30 Cost. entro i limiti normativi indicati (art. 250 c.c.), parimenti non può essere negato che sia necessario riconoscere anche al minore infra-sedicenne, in caso di opposizione dell'altro genitore, «piena tutela» dei suoi preminenti personalissimi diritti ed interessi, tutela che può essere in concreto attuata solo e soltanto se l'interessato sia «autonomamente rappresentato e difeso in giudizio»; e che questo diritto, non soltanto è garantito dai principi costituzionali di protezione dell'infanzia, del giusto processo e di diritto di difesa (artt. 24, 30 terzo comma, 31 e 111 Cost.), ma è altresì affermato nella Convenzione dei diritti del fanciullo di New York del 20 novembre 1989 (ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991 n. 176) e nella Convenzione Europea di Strasburgo del 25 gennaio 1996 (ratificata e resa esecutiva con legge 2 marzo 2003 n. 77);



Osservato, altresì, che:

il diritto del minore alla «piena tutela» dei suoi personalissimi diritti ed interessi è riconosciuto dal legislatore in altre ipotesi normative, ove sono state predisposte a sua garanzia specifiche forme di difesa in giudizio ovvero la nomina di peculiari figure a sua tutela, come nel caso:

di riscontrato contrasto tra figli legittimi e genitori (o quello che esercita in via esclusiva la potestà), ove è previsto che: «...non possano o non vogliano compiere uno o più atti nell'interesse del figlio, eccedente l'ordinaria amministrazione, il giudice ... *omissis* ... può nominare al figlio un curatore speciale autorizzandolo al compimento di tali atti...» (art. 321 c.c.);

di nomina da parte del giudice, per l'esperimento dell'azione di disconoscimento della paternità ex art. 244 c.c., di un «curatore speciale» richiesta su istanza del figlio minore che ha compiuto i sedici anni o del pubblico ministero per minori di età inferiore;

di procedimento di decadenza della potestà sui figli, ovvero di reintegrazione della stessa o di condotta del genitore, nonché di rimozione o riammissione dell'amministrazione del patrimonio del minore (artt. 330, 332, 333, 334, 335 c.c.), ove il legislatore ha espressamente previsto che il minore: «sia assistito da un difensore» (comma quarto aggiunto all'art. 336 c.c. dall'art. 37, comma terzo, della legge 28 marzo 2001 n. 149);

di impugnazione da parte del «riconosciuto» ai sensi dell'art. 264 c.c. nel quale il giudice può dare l'autorizzazione a: «... impugnare il riconoscimento nominando un curatore speciale», potendo poi, nel corso del giudizio susseguente, essere adottati anche ai sensi dell'art. 268 e ss. c.c. tutti i provvedimenti reputati «opportuni nell'interesse del minore»;

di giudizio per la dichiarazione di adottabilità, ove l'art. 17, comma secondo, della legge 4 maggio 1983 n. 184 già prevedeva che nel giudizio di opposizione avverso il provvedimento sullo stato di adottabilità venisse nominato dal presidente del tribunale per i minorenni «...un curatore speciale al minore», previsione ora confermata dall'art. 14 della legge modificativa 28 marzo 2001 n. 149;

Osservato:

quanto alle motivazioni in ordine alla «rilevanza» dell'incidente nel caso oggetto del giudizio, che la stessa appare evidente considerato:

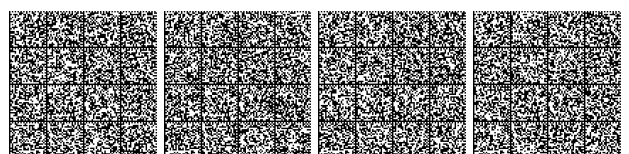
che, benché sia stato oggetto di accertamento «in primo grado» l'autonomo e personale interesse (art. 250 c.c.) della piccola A.R., di anni otto, ad essere riconosciuta dal preteso genitore in contrasto con la ferma opposizione della madre naturale (che l'aveva già riconosciuta alla nascita), non si è provveduto in tale sede alla nomina di un «curatore speciale» onde tutelare la minore ed assicurarle un'autonoma difesa processuale, non essendo essa stata ritenuta «parte» del processo conformemente a consolidata giurisprudenza;

che il riconoscimento autorizzato dal Tribunale dei minori è ora oggetto di riesame a seguito del gravame promosso dall'altro genitore, cui ha aderito il P.G. (che ha chiesto la riforma della sentenza), giudizio nel quale resiste il padre (che ha ottenuto l'autorizzazione al riconoscimento);

che in questo grado di appello non può per la prima volta essere nominato alla minore E. un «curatore speciale» a tutela del suo esclusivo e personale interesse, posto che avrebbe dovuto necessariamente partecipare al giudizio sin dal suo insorgere e non essendo possibile, secondo la detta dominante giurisprudenza (sopra richiamata) considerarla «parte» processuale, fatto che preclude la possibilità ex art. 354 c.p.c. di rimettere gli atti al giudice di primo grado previa dichiarazione della necessità di integrazione del contraddittorio;

che, in conseguenza, è preclusa in grado di appello la possibilità della nomina di un curatore alla minore e permane il coattivo suo «silenzio» in causa oltre che l'impossibilità di una autonoma «autodifesa» del figlio minore non ancora sedicenne;

che, per tali ragioni, appare pregiudiziale la preventiva decisione sulla conformità al dettato costituzionale della norma di cui si discute;



Ritenuto, per tali ragioni tutte:

sussistere dubbi di incostituzionalità dell'art. 250 c.p.c. per la mancata previsione per il figlio infra-sedicenne di adeguate forme di «tutela» dei suoi preminenti personalissimi diritti, nella specie di autonoma rappresentazione e difesa in giudizio, diritti costituzionalmente garantiti, e per il contrasto della disposizione normativa con:

a) l'art. 2 della Costituzione, per violazione del diritto, annoverato fra quelli fondamentali, all'identità sociale;

b) l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento del minore infra-sedicenne figlio rispetto a quello previsto per il sedicenne già riconosciuto da uno dei genitori (cui è riconosciuto il potere di impedire il detto riconoscimento negando il «proprio» assenso);

c) l'art. 24 della Costituzione, per violazione del principio del diritto di difesa;

d) l'art. 30, terzo comma, della Costituzione, per violazione della tutela giuridica assicurata in ogni caso dalla legge ai figli nati fuori dal matrimonio;

e) dall'art. 31, secondo comma, della Costituzione, in quanto il figlio infra-sedicenne, senza autonoma tutela e difesa, per effetto di un riconoscimento inveritiero, potrebbe «da subito» venire assoggettato ad un riconoscimento non veritiero o, comunque, non nel suo interesse e prima ancora di poter esperire l'impugnazione ex art. 264 c.c. ed ottenere — per legge — in tale giudizio la nomina di un curatore «speciale» ed ogni altro provvedimento opportuno nel suo interesse;

f) dall'art. 111 della Costituzione, per violazione del diritto al giusto processo, nel pieno e paritario contraddittorio tra tutte le parti interessate.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge costituzionale n. 87 del 1953;

Sospende il processo;

Rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 250 c.c. per contrasto con gli artt. 2, 3, 24, 30, 31 e 111 Cost.;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

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

Brescia, addì 2 luglio 2010

Il Presidente: Pianta

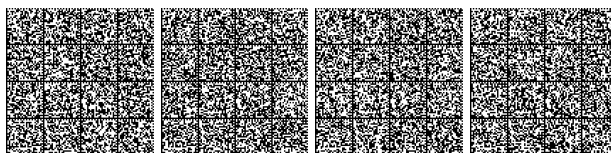
11C0006

N. 408

*Ordinanza del 14 maggio 2010 emessa dal Tribunale di Catanzaro dal Tribunale di Catanzaro
nel procedimento civile promosso da Basta Giuliana contro Regione Calabria*

Lavoro e occupazione - Norme della regione Calabria - Dipendenti titolari di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato - Risoluzione consensuale del rapporto di lavoro - Indennità supplementare pari a otto mensilità della retribuzione - Previsione con norma qualificata di interpretazione autentica dell'esclusione, nella determinazione dalla predetta indennità, del rateo di tredicesima mensilità - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza e del contrasto con i principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento.

- Legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15, art. 44, comma 2.
- Costituzione, art. 3.



IL TRIBUNALE

A scioglimento della riserva di cui al verbale di udienza che precede, letti gli atti, esaminati i documenti di causa, viste le richieste delle parti, ha pronunciato la seguente ordinanza ex art. 23 legge 11 marzo 1953. n. 87 nella causa iscritta al n. 1525 R.G. A. C. del 2009 avente ad oggetto: computo della 13^a della mensilità nel calcolo dell'indennità supplementare di cui alla legge regionale n. 8/2005, vertente tra Basta Giuliana, rappresentata e difesa dagli avv.ti Rosario Chiriano ed Elisabetta Chiriano, nello studio dei quali é elettivamente domiciliata in Catanzaro, corso Mazzini n. 20, in virtù di procura a margine del ricorso introduttivo; ricorrente;

Contro Regione Calabria, in persona del Presidente della Giunta regionale - legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Rodolfo Elia dell'Avvocatura Regionale, con domicilio eletto in Catanzaro, viale Casiodoro n. 50, presso gli uffici dell'Avvocatura medesima; resistente.

F A T T O

Con ricorso depositato in data 19 maggio 2009 la ricorrente, già dipendente della Regione Calabria presso l'Assessorato ai Lavori Pubblici, esponeva di aver presentato domanda di risoluzione consensuale del rapporto ai sensi della legge regionale n. 8/2005.

Tale normativa era finalizzata a realizzare il contenimento delle spesa pubblica e ad accelerare il processo di riorganizzazione dell'Amministrazione, consentendo ai dipendenti titolari di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato di almeno due anni, di usufruire, quale incentivo alla risoluzione consensuale, di «un'indennità supplementare pari a otto mensilità della retribuzione lorda spettante alla data della predetta risoluzione, per ogni anno derivante dalla differenza fra 65 anni e l'età anagrafica individuale, espressa in anni, posseduta alla data di cessazione del rapporto di lavoro, calcolati per un massimo di sei anni» (cfr. art. 7, legge regionale n. 8/2005).

In data 26 ottobre 2005, era stato sottoscritto il contratto di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro tra le parti, nel quale, tra gli emolumenti da corrispondere alla ricorrente, era ricompresa l'indennità supplementare di cui al citato art. 7, da calcolarsi secondo la predetta disposizione legislativa e le modalità applicative di cui all'art. 11 della delibera della Giunta Regionale n. 532 del 30 maggio 2005 in base al quale l'indennità in questione «si compone di tutti quegli elementi che assumono i connotati di compenso fisso, continuativo e costante e generale, con eccezione di quelli occasionali».

Nonostante la chiara enunciazione della descritta disciplina, la Regione Calabria aveva ommesso di computare il rateo di tredicesima mensilità quale componente della retribuzione lorda spettante al momento della risoluzione e quindi come base di calcolo dell'indennità supplementare in questione.

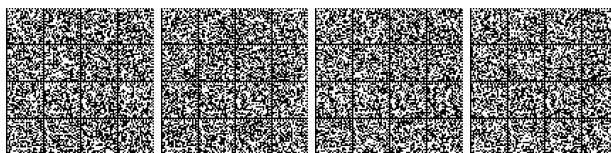
A nulla erano valsi i tentativi stragiudiziali di bonario componimento, negando l'Amministrazione di dover computare il rateo di tredicesima mensilità allo scopo di determinare l'ammontare della citata indennità.

Successivamente, la legge regionale n. 15 del 13 giugno 2008, art. 44 (interpretazione autentica art. 7 legge regionale 2 marzo 2005, n. 8), aveva disposto al comma 2: «l'art. 7, comma 6, della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8, deve essere inteso nel senso che la retribuzione lorda spettante alla data di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, utile ai fini della definizione dell'indennità supplementare prevista dalla medesima legge, è quella individuata, per il personale in posizione non dirigenziale alla cessazione volontaria dal servizio, all'art. 52, lettera c), del CCNL 1999 e successive modifiche con esclusione nelle determinazione della citata indennità del rateo di tredicesima mensilità».

In applicazione di tale ultima disposizione, la Regione aveva negato alla ricorrente le spettanze richieste.

La ricorrente affermava che, alla luce della giurisprudenza costituzionale in tema di norme di interpretazione autentica, la disposizione di cui al citato art. 44, legge regionale n. 15/2008 doveva ritenersi costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 3, 111 Cost. nonché art. 6 della CEDU.

La disposizione si poneva, in particolare, in contrasto con i principi di ragionevolezza, certezza del diritto, affidamento nonché equo processo e parità delle parti di cui alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.



Nel merito, concludeva chiedendo la condanna dell'Amministrazione al pagamento della differenza tra quanto percepito a titolo di indennità supplementare, e quanto alla stessa spettante in virtù dell'inclusione del rateo di tredicesima mensilità nella base di calcolo della stessa.

Si costituiva la Regione con memoria depositata il 30 marzo 2010 rilevando l'infondatezza della pretesa della ricorrente alla luce della nuova normativa regionale. Rilevava, in particolare, la piena legittimità costituzionale del citato art. 44, ben potendo il legislatore attribuire efficacia retroattiva ad una disposizione di legge, non godendo l'irretroattività di una copertura costituzionale se non in materia penale.

D I R I T T O

1. Sulla violazione dell'art. 3 della Costituzione.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, legge regionale della Calabria n. 15/2008 non è manifestamente infondata.

La disposizione così recita: «l'art. 7, comma 6, della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8, deve essere inteso nel senso che la retribuzione lorda spettante alla data di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, utile ai fini della definizione dell'indennità supplementare prevista dalla medesima legge, è quella individuata, per il personale in posizione non dirigenziale alla cessazione volontaria dal servizio, all'art. 52, lettera c), del CCNL 1999 e successive modifiche con esclusione nelle determinazioni della citata indennità del rateo di tredicesima mensilità ...»

Si dubita della legittimità della norma ora riportata nella parte in cui, a tre anni di distanza dall'emanazione del citato art. 7 legge regionale n. 8/2005, prevede nuovi criteri di determinazione dell'indennità supplementare (c.d. incentivo all'esodo) escludendo dalla base di calcolo della stessa, la tredicesima mensilità.

Sul punto, si osserva come secondo la disciplina contenuta nella norma oggetto di interpretazione, è attribuita ai dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato da almeno due anni la possibilità di presentare alla Regione proposta per la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro a fronte della corresponsione di un'indennità supplementare pari a otto mensilità della «retribuzione lorda spettante alla data della predetta risoluzione, per ogni anno derivante dalla differenza fra 65 anni e l'età anagrafica individuale, espressa in anni, posseduta alla data di cessazione del rapporto di lavoro, calcolati per un massimo di sei anni».

La stessa Regione Calabria ha altresì formulato, in data 30 maggio 2005, i criteri applicativi della predetta disposizione normativa, pubblicati con Deliberazione della Giunta regionale n. 532.

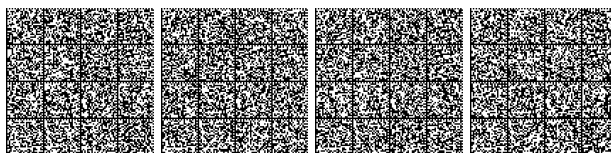
Sul punto, la citata delibera, prevede che «l'indennità prevista dalla legge regionale in questione rappresenta un incentivo all'esodo ed ha carattere aggiuntivo rispetto alla indennità di fine servizio normalmente spettante al pubblico dipendente ... e si compone di tutti quegli elementi che assumono i connotati di compenso fisso, continuativo, costante e generale, con eccezione di quelli occasionali od elargiti a titolo di ristoro ed indennizzo per la particolare gravosità delle mansioni richieste (es. indennità di struttura)».

A fronte di tale quadro normativo, la ricorrente ha formulato proposta di risoluzione consensuale del rapporto, sottoscrivendo apposito contratto, il cui punto 5 rinvia espressamente alle modalità di calcolo descritte nella citata Delibera della Giunta regionale n. 532 del 30 maggio 2005.

In considerazione dell'errata determinazione dell'indennità in questione, ed seguito di numerose diffide stragiudiziali al fine di sollecitare il corretto adempimento, la Regione Calabria è intervenuta con la censurata disposizione normativa, rideterminando le modalità di calcolo dell'indennità supplementare.

Ebbene, non v'è dubbio che nell'ambito del quadro normativo e regolamentare previgente, l'indennità in questione dovesse essere calcolata in riferimento alla retribuzione lorda spettante al momento della risoluzione, per tale intendendosi quella formata da tutti quegli emolumenti aventi carattere di continuità e generalità, dovendosi quindi comprendere anche il rateo della tredicesima mensilità.

La disposizione era senza dubbio chiara sul punto e non necessitava di alcuna interpretazione.



Ne deriva, pertanto, la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla ricorrente in riferimento ai principi di ragionevolezza, certezza delle situazioni giuridiche nonché di tutela del legittimo affidamento.

Sul punto, si osserva come la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che il legislatore può adottare norme che precisino il significato di altre disposizioni legislative quando sussista una situazione di incertezza nell'applicazione del diritto o vi siano contrasti giurisprudenziali e quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore (v., tra le altre, le sentenze n. 311 del 1995 e n. 397 del 1994 e l'ordinanza n. 480 del 1992).

Inoltre la stessa Corte ha avuto modo di affermare, in più di un'occasione (da ultimo, sentenza n. 234 del 2007), che non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva) ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva, trattandosi in entrambi i casi di accertare se la retroattività della legge, il cui divieto non è stato elevato a dignità costituzionale salvo che per la materia penale, trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti.

Pertanto, l'effettivo problema da affrontare nella presente fattispecie investe sostanzialmente i limiti che il legislatore incontra nell'attribuire efficacia retroattiva ad una determinata disposizione di legge.

In proposito, la stessa Corte ha individuato, oltre alla materia penale, altri limiti che attengono alla salvaguardia di norme costituzionali (v., *ex plurimis*, le citate sentenze n. 311 del 1995 e n. 397 del 1994), tra i quali i principi generali di ragionevolezza e di uguaglianza, quello della tutela dell'affidamento legittimamente posto sulla certezza dell'ordinamento giuridico, e quello del rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (ciò che vieta di intervenire per annullare gli effetti del giudicato o di incidere intenzionalmente su concrete fattispecie sub iudice).

Nel caso di specie, si dubita che la lettura del citato art. 7 fornita dal successivo art. 44 censurato, possa ritenersi in qualche modo ricompresa in una delle possibili letture della disposizione originaria.

Si osserva, in particolare, come l'art. 7 contenga un rinvio sostanziale alla definizione contrattuale di retribuzione lorda, per tale intendendosi, ai sensi dell'art. 10 (che sostituisce integralmente l'art. 52 CCNL 2000) CCNL biennio 2004-2005, la «retribuzione globale di fatto mensile o annuale che è costituita dall'importo della retribuzione individuale per 12 mensilità cui si aggiunge il rateo della 13^a mensilità ... sono escluse le somme corrisposte a titolo di rimborso spese o a titolo di indennizzo nonché quelle pagate per trattamento di missione fuori sede e per trasferimento».

Ne discende, pertanto, che la portata precettiva della nuova disposizione non è compatibile, come possibile opzione interpretativa, con la disciplina previgente, che deponeva, al contrario, nel senso dell'inclusione delle voci retributive costanti e continuative (e quindi anche del rateo di tredicesima mensilità) nel concetto di retribuzione lorda percepita al momento di risoluzione del rapporto.

Non è, inoltre, priva di rilevanza la circostanza relativa all'interpretazione dell'art. 7 fornita dalla stessa Regione poco tempo dopo la sua emanazione.

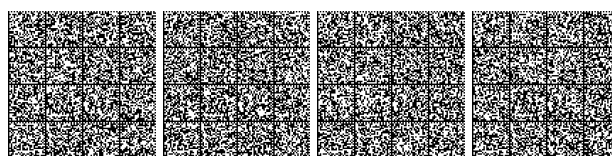
Fornendo con Deliberazione della Giunta regionale n. 532 del 30 maggio 2005 i criteri applicativi, la Regione ha infatti chiaramente esplicitato il significato e la portata della disposizione in questione, affermando che l'indennità supplementare «si compone di tutti quegli elementi che assumono i connotati di compenso fisso, continuativo, costante e generale, con eccezione di quelli occasionali od elargiti a titolo di ristoro ed indennizzo per la particolare gravosità delle mansioni richieste (es. indennità di strutturata)».

Pur non trattandosi di una disposizione di rango legislativo, la delibera ora riportata è senza dubbio chiara espressione di una prassi applicativa incontrovertibile.

La nuova interpretazione, infatti, attribuisce all'art. 7 un significato di certo non ricompreso in una delle possibili letture della disposizione, andando ad escludere il rateo di tredicesima mensilità dalla definizione complessiva di retribuzione.

In primo luogo, pertanto, la norma censurata, deve considerarsi lesiva dei canoni costituzionali di ragionevolezza nel momento in cui non si limita ad assegnare alla disposizione interpretata un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (cfr. sentenze n. 374 del 2002, n. 29 del 2002; n. 525 del 2002; 74 del 2006; n. 74 del 2008 e da ultimo n. 24 del 2009).

In secondo luogo, occorre in particolare soffermarsi sull'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica.



La Corte ha infatti più volte (sentenze n. 416 del 1999 e n. 211 del 1997) valorizzato il principio dell'affidamento legittimamente posto dal cittadino sulla certezza e sicurezza dell'ordinamento giuridico, quale elemento essenziale dello Stato di diritto, che non può essere leso da norme con effetti retroattivi che incidano irragionevolmente su situazioni regolate da leggi precedenti.

Nel caso di specie, la disposizione censurata è venuta a determinare, in modo retroattivo, una sostanziale decurtazione dell'ammontare dell'indennità supplementare tradendo l'affidamento che i dipendenti regionali, aderendo alla proposta di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, avevano riposto nella certezza della inclusione del rateo di tredicesima mensilità nella base di calcolo dell'indennità in questione.

Ed infatti, la disposizione censurata, interferisce inevitabilmente anche sulla regolamentazione giuridica del rapporto tra le parti, andando a modificare situazioni già consolidate ed acquisite al patrimonio giuridico dei dipendenti.

L'irragionevolezza dell'intervento legislativo è, infatti, evidente ove si pensi che, nella specie, i dipendenti pubblici sono stati indotti stipulare i relativi contratti di risoluzione del rapporto confidando nella convenienza riferita a quello specifico quadro normativo.

Nella valutazione dei motivi per la stipulazione dell'accordo non poteva non essere presente la consapevolezza della disciplina vigente in tema di calcolo dell'indennità supplementare, ivi compresa l'inclusione del rateo di tredicesima mensilità.

La norma successiva non può, infatti, tradire l'affidamento del privato sull'avvenuto consolidamento di situazioni sostanziali (sentenze n. 156 del 2007 e n. 416 del 1999), pur se dettata dalla necessità di riduzione del contenzioso o di contenimento della spesa pubblica (sentenza n. 374 del 2002) o per far fronte ad evenienze eccezionali (sentenza n. 419 del 2000).

Essa interviene su situazioni in cui si è consolidato l'affidamento del privato riguardo alla regolamentazione giuridica del rapporto, dettando una disciplina con esso contrastante, e sbilanciandone l'equilibrio a favore di una parte (quella pubblica) a svantaggio dell'altra (quella privata).

Ulteriormente tale lesione ravvisa per il fatto che il legislatore regionale ha ommesso di salvaguardare attraverso idonei strumenti normativi la posizione dei lavoratori che, in applicazione della disposizione preesistente, avessero ottenuto la liquidazione di un incentivo all'esodo secondo criteri più favorevoli rispetto a quelli previsti dalla legge di interpretazione.

Pertanto, la disposizione denunciata contrasta con l'art. 3 Cost., costituendo un'ipotesi di esercizio irrazionale del potere del legislatore di emanare norme interpretative.

1.2. Sulla rilevanza della questione.

In punto di rilevanza della questione si osserva che, con tutta evidenza, qualora la disposizione regionale sulla base della quale si è determinata l'indennità supplementare in favore della ricorrente venisse dichiarata incostituzionale, dovrebbe essere accolta la domanda giudiziale promossa dalla stessa in ordine, all'inclusione del rateo di tredicesima nella base di calcolo della detta indennità, con diritto della Basta al pagamento delle relative differenze.

2. Sulla violazione dell'art. 111 della Costituzione e dell'art. 6 della CEDU.

La questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 111 della Costituzione ed all'art. 6 della CEDU deve ritenersi manifestamente infondata.

Si osserva, sul punto, come il citato art. 6, prescrivendo il diritto ad un giusto processo dinanzi ad un tribunale indipendente ed imparziale, imporrebbe al potere legislativo di non intromettersi nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influire sulla singola causa o su di una determinata categoria di controversie, attraverso norme interpretative che assegnino alla disposizione interpretata un significato vantaggioso per lo Stato parte del procedimento.

Ad avviso di parte ricorrente il legislatore nazionale avrebbe emanato una norma interpretativa in presenza di un notevole contenzioso, in tal modo violando il principio di «parità delle armi».

La conseguenza è che il contrasto di una norma nazionale con una norma convenzionale, in particolare della CEDU, si traduce in una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Nel caso di specie, la questione da un lato è mal posta, non avendo parte ricorrente indicato il corretto parametro costituzionale di riferimento, dall'altro risulta comunque manifestamente infondata, essendo il legislatore regionale intervenuto con la disposizione censurata allorché la controversia in questione non era ancora sorta.



Ed infatti, secondo un costante orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo, (casi *Raffineries Grecques Stran e Stratis Andreadis c. Grecia* del 9 dicembre 1994, e *Zielinski e altri c. Francia*, del 28 ottobre 1999) deve censurarsi la prassi di interventi legislativi sopravvenuti, che modificano retroattivamente in senso sfavorevole per gli interessati le disposizioni di legge attributive di diritti, la cui lesione abbia dato luogo ad azioni giudiziarie ancora pendenti all'epoca della modifica.

Nel caso di specie, se da un lato è evidente come il legislatore sia intervenuto «in vista» delle future controversie, dall'altro il giudizio in questione non era stato ancora instaurato (*cfr.* richiesta del tentativo obbligatorio di conciliazione del 1 luglio 2008).

Ne discende, pertanto, anche in riferimento all'art. 111 della Costituzione (per il quale parte ricorrente svolge le medesime argomentazioni), la manifesta infondatezza della questione.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2 legge regionale Calabria 13 giugno 2008, n. 15 in relazione all'art. 3 Cost.;

Dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2 cit. per l'asserita violazione dell'art. 111 Cost. e art. 6 della CEDU;

Sospende il giudizio;

Dispone la trasmissione immediata degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che, a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente della Giunta regionale della Calabria ed al Presidente del Consiglio regionale della Calabria.

Catanzaro, addì 14 maggio 2010

Il giudice del lavoro: CIRIACO

11C0007

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

(GU-2011-GUR-02) Roma, 2011 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.





MODALITÀ PER LA VENDITA

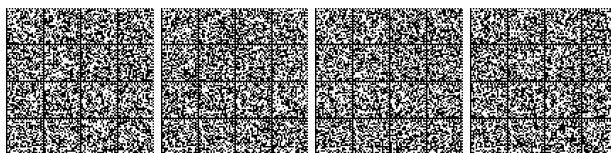
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA,
via Principe Umberto 4, 00185 Roma - ☎ 06 85082147;**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sul sito www.ipzs.it,
al collegamento rete di vendita (situato sul lato destro della pagina).**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Area Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: gestionegu@ipzs.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.





GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2011 (salvo conguaglio)

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo A1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: (di cui spese di spedizione € 132,57)* (di cui spese di spedizione € 66,28)*	- annuale € 309,00 - semestrale € 167,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00
Tipo F1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 264,45)* (di cui spese di spedizione € 132,22)*	- annuale € 682,00 - semestrale € 357,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili

Integrando con la somma di € 80,00 il versamento relativo al tipo di abbonamento alla **Gazzetta Ufficiale** - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2011**.

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI

(di cui spese di spedizione € 127,00)*

(di cui spese di spedizione € 73,20)*

- annuale € **295,00**

- semestrale € **162,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,40)*

(di cui spese di spedizione € 20,60)*

- annuale € **85,00**

- semestrale € **53,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione)

I.V.A. 20% inclusa € 1,00

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo

Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%

€ **190,00**

Volume separato (oltre le spese di spedizione)

€ **180,50**

I.V.A. 4% a carico dell'Editore € 18,00

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

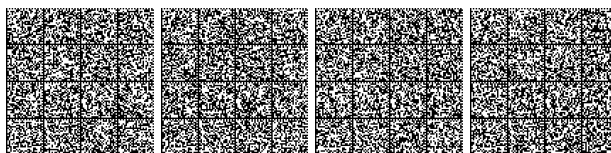
N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI IN USO APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

ABBONAMENTI UFFICI STATALI

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 7,00

