

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 16 febbraio 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

Si rammenta che la campagna per il rinnovo degli abbonamenti per l'annata 2011 è terminata il 30 gennaio e che la sospensione degli invii agli abbonati, che entro tale data non hanno corrisposto i relativi canoni, avrà effetto nelle prossime settimane.

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 35. Sentenza 7 - 9 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Polizia amministrativa - Sicurezza pubblica - Norme della Regione Basilicata - Compiti e funzioni della Polizia Locale - Appartenenti alla polizia locale dei comuni e delle province - Attribuzione di funzioni di Polizia Giudiziaria e delle relative qualifiche di Ufficiale di Polizia Giudiziaria riferite ai Comandanti, Ufficiali e Ispettori di Polizia Locale, e di Agente di Polizia Giudiziaria, riferita agli Assistenti-Istruttori e agli Agenti di Polizia Locale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di giurisdizione penale - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41, art. 4, comma 2, lett. c).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l).

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Basilicata - Compiti e funzioni della Polizia Locale - Previsione di intese di collaborazione nell'attività di pubblica sicurezza tra le amministrazioni locali, anche al di fuori dei rispettivi territori di appartenenza, con comunicazione al Prefetto solo nel caso in cui riguardino personale avente la qualità di agente in servizio armato - Contrasto con la legge statale sull'ordinamento della polizia municipale con violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge della Regione Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41, art. 4, commi 2, lett. q), e 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. h); legge 7 marzo 1986, n. 65, art. 5, comma 1, lett. c).

Polizia amministrativa - Sicurezza pubblica - Norme della Regione Basilicata - Requisiti per l'ammissione ai concorsi per posti di Polizia Locale e per l'esercizio delle relative funzioni - Necessità dello specifico requisito di "non essere in possesso dello status di obiettore di coscienza" - Ricorso del Governo - Formulazione contraddittoria della censura con evocazione di parametro comunque inconferente - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41, art. 11, comma 1, lett. d).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. h); legge 23 agosto 2004, n. 226, art. 1.

Polizia amministrativa - Sicurezza pubblica - Norme della Regione Basilicata - Uniformi della Polizia Locale - Previsione di colori, forme, mostreggiature e gradi somiglianti a quelli in uso alla polizia di Stato - Ricorso del Governo - Formulazione contraddittoria della censura - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41, artt. 19, con l'allegato A; 20; 21, con l'allegato E; 22, con l'allegato D.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. h); legge 7 marzo 1986, n. 65, art. 6.

Polizia amministrativa - Sicurezza pubblica - Norme della Regione Basilicata - Numero telefonico unico regionale per il pronto intervento della Polizia Locale - Contrasto con la normativa comunitaria relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, che prevede il numero di emergenza unico europeo "112" e attribuisce all'autorità nazionale la regolamentazione dei numeri di emergenza nazionali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41, art. 26.
- Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 2002/22/CE del 7 marzo 2002, art. 26; d.lgs. 1 agosto 2003, n. 259, art. 76.....

Pag. 1



N. 36. Sentenza 7 - 9 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regioni (in genere) - Comuni, Province, città metropolitane - Variazioni territoriali - Referendum - Norme della Regione Puglia - Questione di costituzionalità riferita a disposizione già dichiarata costituzionalmente illegittima - Inammissibilità.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6, art. 4.
- Costituzione, art. 133, secondo comma.

Regioni (in genere) - Comuni, Province, città metropolitane - Variazioni territoriali - Referendum - Norme della Regione Puglia - Modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano - Approvazione della legge in assenza della preventiva consultazione popolare - Violazione della procedura costituzionale stabilita dall'art. 133, secondo comma, Cost. - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6, artt. 1, 2 e 3.
- Costituzione, art. 133, secondo comma.

Pag. 8

N. 37. Sentenza 7 - 9 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge finanziaria 2007 - Rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2007 - Obbligo per gli enti di conseguire un saldo finanziario in termini di cassa pari a quello medio riferito agli anni 2003-2005, calcolato secondo la procedura stabilita dalle norme censurate - Denunciata violazione dei principi di contabilità pubblica, di buon andamento della pubblica amministrazione, di autonomia dei comuni, di ragionevolezza e di leale collaborazione tra Stato ed enti territoriali - Difetto di legittimazione del rimettente a sollevare la questione - Inammissibilità.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 681 e 683.
- Costituzione, artt. 5, 81, 97, 114, 117 e 119.

Pag. 11

N. 38. Ordinanza 7 - 9 febbraio 2011

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile per il risarcimento del danno promosso nei confronti di un senatore in relazione ad alcuni commenti e valutazioni da questi espresse nel corso di un programma televisivo - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni del parlamentare adottata dal Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Corte di appello di Roma - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Delibera del Senato della Repubblica 30 giugno 2004 (Doc. IV-*quater*, n. 22).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 maggio 1953, n. 87, art. 37.

Pag. 18

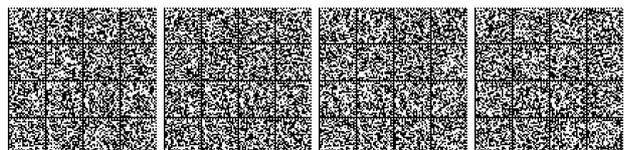
N. 39. Ordinanza 7 - 9 febbraio 2011

Guidizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Corte costituzionale - Pronunce - Errori materiali contenuti nell'epigrafe, nel "Ritenuto in fatto", nel "Considerato in diritto" e nel dispositivo della sentenza n. 365 del 2010 - Correzione.

- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 32.

Pag. 20



N. 40. Sentenza 7 - 9 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Modifiche all'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006 concernente il sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale - Requisiti per l'accesso al detto sistema - Ricorso del Governo - Ius superveniens concernente la disposizione impugnata, successivamente alla proposizione del ricorso, in senso soddisfacente delle ragioni del ricorrente - Impossibilità di escludere l'applicazione medio tempore della disposizione censurata - Insussistenza dei presupposti per la declaratoria di cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6, art. 4, come modificato dalla legge Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2009, n. 24, art. 9, commi 51, 52 e 53.
- Costituzione, artt. 2, 3, 38 e 97.

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Modifiche all'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006 - Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale - Accessibilità ai soli cittadini comunitari residenti nella Regione da almeno trentasei mesi - Abrogazione del riconoscimento dell'accesso ai servizi ed interventi ad alcune categorie di persone a diverso titolo presenti sul territorio regionale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di buon andamento e imparzialità della pubblica Amministrazione - Censura priva di sufficiente ed autonoma motivazione - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6, art. 4, come modificato dalla legge Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2009, n. 24, art. 9, commi 51, 52 e 53.
- Costituzione, art. 97.

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Modifiche all'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006 - Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale - Accessibilità ai soli cittadini comunitari residenti nella Regione da almeno trentasei mesi - Abrogazione del riconoscimento dell'accesso ai servizi ed interventi ad alcune categorie di persone a diverso titolo presenti sul territorio regionale - Irragionevole discriminazione, tra i fruitori del sistema integrato, degli extracomunitari nonché dei cittadini europei, inclusi gli italiani, non residenti da almeno trentasei mesi - Violazione del principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.

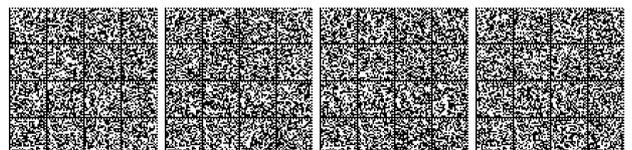
- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6, art. 4, come modificato dalla legge Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2009, n. 24, art. 9, commi 51, 52 e 53.
- Costituzione, art. 3 (artt. 2, 38 e 97).

N. 41. Sentenza 7 - 9 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Istruzione pubblica - Aggiornamento per il biennio 2009-2011 delle graduatorie ad esaurimento di cui all'art. 1, comma 605, lett. c), della legge finanziaria 2007 - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, dell'inserimento dei docenti che chiedono il trasferimento in una provincia diversa da quella in cui risultano iscritti dopo l'ultima posizione di III fascia nella relativa graduatoria, senza il riconoscimento del punteggio e della posizione attribuiti nella graduatoria di provenienza - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di giurisdizione del rimettente - Reiezione.

- D.l. 25 settembre 2009, n. 134, art. 1, comma 4-ter, aggiunto dalla legge di conversione 24 novembre 2009, n. 167.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo e secondo comma, 51, primo comma, 97, 113 e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 6.



Istruzione pubblica - Aggiornamento per il biennio 2009-2011 delle graduatorie ad esaurimento di cui all'art. 1, comma 605, lett. c), della legge finanziaria 2007 - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, dell'inserimento dei docenti che chiedono il trasferimento in una provincia diversa da quella in cui risultano iscritti dopo l'ultima posizione di III fascia nella relativa graduatoria, senza il riconoscimento del punteggio e della posizione attribuiti nella graduatoria di provenienza - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di rilevanza - Reiezione.

- D.l. 25 settembre 2009, n. 134, art. 1, comma 4-ter, aggiunto dalla legge di conversione 24 novembre 2009, n. 167.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo e secondo comma, 51, primo comma, 97, 113 e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 6.

Istruzione pubblica - Aggiornamento per il biennio 2009-2011 delle graduatorie ad esaurimento di cui all'art. 1, comma 605, lett. c), della legge finanziaria 2007 - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, dell'inserimento dei docenti che chiedono il trasferimento in una provincia diversa da quella in cui risultano iscritti dopo l'ultima posizione di III fascia nella relativa graduatoria, senza il riconoscimento del punteggio e della posizione attribuiti nella graduatoria di provenienza - Eccezione di inammissibilità della questione perché fondata su un errato presupposto di fatto - Reiezione.

- D.l. 25 settembre 2009, n. 134, art. 1, comma 4-ter, aggiunto dalla legge di conversione 24 novembre 2009, n. 167.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo e secondo comma, 51, primo comma, 97, 113 e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 6.

Istruzione pubblica - Aggiornamento per il biennio 2009-2011 delle graduatorie ad esaurimento di cui all'art. 1, comma 605, lett. c), della legge finanziaria 2007 - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, dell'inserimento dei docenti che chiedono il trasferimento in una provincia diversa da quella in cui risultano iscritti dopo l'ultima posizione di III fascia nella relativa graduatoria, senza il riconoscimento del punteggio e della posizione attribuiti nella graduatoria di provenienza - Irragionevolezza della norma impugnata avente portata innovativa con carattere retroattivo, anziché interpretativa - Sacrificio del principio del merito nel reclutamento dei docenti per assicurare la migliore formazione scolastica - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.

- D.l. 25 settembre 2009, n. 134, art. 1, comma 4-ter, aggiunto dalla legge di conversione 24 novembre 2009, n. 167.
- Costituzione, art. 3 (artt. 24, primo e secondo comma, 51, primo comma, 97, 113 e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 6).....

Pag. 28

N. 42. Sentenza 7 - 11 febbraio 2011

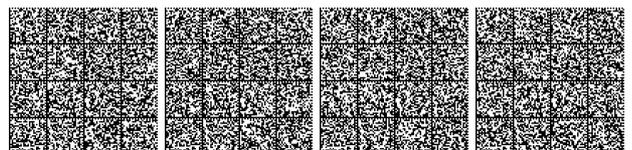
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Oggetto - Delimitazione - Ulteriori questioni proposte dalle parti costituite - Inammissibilità.

- Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40, art. 3, comma 40.
- Costituzione, artt. 3, 97, terzo comma, e 117, primo comma.

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Stabilizzazione del personale del ruolo della dirigenza medico veterinaria, sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa con incarico a tempo determinato - Divieto per le aziende sanitarie e gli IRCCS pubblici, dal 1° gennaio 2008, di indire o proseguire procedure concorsuali ovvero utilizzare le graduatorie di concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti destinati all'attuazione del processo di stabilizzazione - Eccezione di inammissibilità della questione per sopravvenuta carenza di interesse dei ricorrenti nei giudizi *a quibus* - Reiezione.

- Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40, art. 3, comma 40.
- Costituzione, artt. 3, 97, terzo comma, e 117, primo comma.



Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Stabilizzazione del personale del ruolo della dirigenza medico veterinaria, sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa con incarico a tempo determinato - Divieto per le aziende sanitarie e gli IRCCS pubblici, dal 1° gennaio 2008, di indire o proseguire procedure concorsuali ovvero utilizzare le graduatorie di concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti destinati all'attuazione del processo di stabilizzazione - Eccezione di inammissibilità della questione siccome tesa ad un intervento additivo indeterminato - Reiezione.

- Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40, art. 3, comma 40.
- Costituzione, artt. 3, 97, terzo comma, e 117, primo comma.

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Stabilizzazione del personale del ruolo della dirigenza medico veterinaria, sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa con incarico a tempo determinato - Divieto per le aziende sanitarie e gli IRCCS pubblici, dal 1° gennaio 2008, di indire o proseguire procedure concorsuali ovvero utilizzare le graduatorie di concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti destinati all'attuazione del processo di stabilizzazione - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di autonomo contenuto precettivo della censurata legge regionale o, comunque, per mancata contestuale impugnazione della disposizione statale da essa recepita - Reiezione.

- Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40, art. 3, comma 40.
- Costituzione, artt. 3, 97, terzo comma, e 117, primo comma.

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Stabilizzazione del personale del ruolo della dirigenza medico veterinaria, sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa con incarico a tempo determinato - Divieto per le aziende sanitarie e gli IRCCS pubblici, dal 1° gennaio 2008, di indire o proseguire procedure concorsuali ovvero utilizzare le graduatorie di concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti destinati all'attuazione del processo di stabilizzazione - Eccezione di inammissibilità della questione siccome motivata *per relationem* - Reiezione.

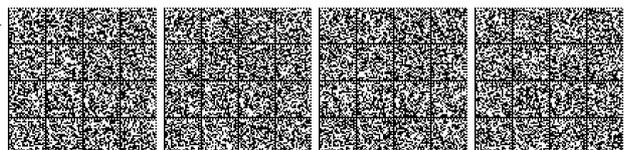
- Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40, art. 3, comma 40.
- Costituzione, artt. 3, 97, terzo comma, e 117, primo comma.

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Stabilizzazione del personale del ruolo della dirigenza medico veterinaria, sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa con incarico a tempo determinato - Divieto per le aziende sanitarie e gli IRCCS pubblici, dal 1° gennaio 2008, di indire o proseguire procedure concorsuali ovvero utilizzare le graduatorie di concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti destinati all'attuazione del processo di stabilizzazione - Eccezione di inammissibilità della questione per irrilevanza - Reiezione.

- Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40, art. 3, comma 40.
- Costituzione, artt. 3, 97, terzo comma, e 117, primo comma.

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Stabilizzazione del personale del ruolo della dirigenza medico veterinaria, sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa con incarico a tempo determinato - Divieto per le aziende sanitarie e gli IRCCS pubblici, dal 1° gennaio 2008, di indire o proseguire procedure concorsuali ovvero utilizzare le graduatorie di concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti destinati all'attuazione del processo di stabilizzazione - Previsione di una procedura selettiva interamente riservata, in assenza di alcuna peculiare ragione di interesse pubblico, con conseguente violazione del carattere pubblico del concorso e dei principi di imparzialità e di buon andamento - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli altri profili di censura.

- Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40, art. 3, comma 40.
- Costituzione, art. 97, terzo comma (artt. 3 e 117, primo comma).....



N. 43. Sentenza 7 - 11 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Disciplina per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Umbria 21 gennaio 2010, n. 3, art. 1, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) e l).

Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Disciplina per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale - Definizione dei soggetti aggiudicatori destinatari della legge - Ricorso del Governo - Eccepita inammissibilità della questione per genericità delle censure - Reiezione.

- Legge della Regione Umbria 21 gennaio 2010, n. 3, art. 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) e l); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 3.

Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Disciplina per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale - Definizione dei soggetti aggiudicatori destinatari della disciplina - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con le definizioni contenute nel codice dei contratti pubblici, espressione della competenza legislativa esclusiva nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Umbria 21 gennaio 2010, n. 3, art. 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) e l); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 3.

Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Disciplina per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale - Possibilità per i soggetti aggiudicatori di utilizzare i prezziari pubblici non aggiornati, relativi all'anno precedente - Contrasto con la specifica e più restrittiva disposizione del codice dei contratti pubblici espressione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Umbria 21 gennaio 2010, n. 3, art. 13, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 133, comma 8, e 4, comma 3.

Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Disciplina per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale - Modalità organizzative dell'attività del responsabile del procedimento - Ricorso del Governo - Ritenuta violazione della competenza legislativa ripartita relativamente all'organizzazione amministrativa e dei compiti e requisiti del procedimento - Formulazione generica delle censure - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Umbria 21 gennaio 2010, n. 3, art. 15, commi 1, 3, 5, 6 e 7.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 10.

Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Disciplina per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale - Modalità organizzative dell'attività del responsabile del procedimento - Ricorso del Governo - Ritenuta violazione della competenza legislativa ripartita relativamente all'organizzazione amministrativa e dei compiti e requisiti del procedimento - Riconducibilità delle disposizioni denunciate alla materia della organizzazione amministrativa riservata alle Regioni - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Umbria 21 gennaio 2010, n. 3, art. 15, commi 2 e 4.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 10.



Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Disciplina per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale - Incentivo per la progettazione e per le attività tecnico-amministrative connesse - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la specifica e più restrittiva disposizione del codice dei contratti pubblici espressione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Riconducibilità della disposizione denunciata alla materia della organizzazione amministrativa riservata alle Regioni - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Umbria 21 gennaio 2010, n. 3, art. 16.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) e l); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 92, comma 5.

Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Disciplina per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale - Affidamento di incarichi architettonici ed ingegneristici, con preferenza per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto a quella ordinaria del prezzo più basso - Ricorso del Governo - Ritenuto contrasto con la specifica disposizione del codice dei contratti pubblici espressione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Umbria 21 gennaio 2010, n. 3, art. 19, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 81, commi 1 e 2.

Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Disciplina per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale - Procedure di affidamento diretto dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria di importo inferiore a ventimila euro - Determinazione dei corrispettivi demandati alla negoziazione tra la stazione appaltante ed il progettista fiduciario - Contrasto con la specifica disposizione del codice dei contratti pubblici espressione della competenza legislativa esclusiva nella materia dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento della questione ulteriore.

- Legge della Regione Umbria 21 gennaio 2010, n. 3, art. 20, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l) (art. 117, secondo comma, lett. e)); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 92, commi 2 e 3.

Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Disciplina per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale - Attività di manutenzione tramite la stipula di contratti aperti - Previsione di una tipologia contrattuale innovativa, in contrasto con la tassatività delle tipologie contrattuali previste dal Codice dei contratti pubblici - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 22, commi 3 e 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) e l); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 3, commi 3 e 10.

Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Disciplina per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale - Composizione e funzioni della commissione giudicatrice nel caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa - Ricorso del Governo - Ritenuto contrasto con le disposizioni sulle cause di incompatibilità dei commissari contenute nel Codice dei contratti pubblici - Riconducibilità della disposizione denunciata alla materia della organizzazione amministrativa riservata alle Regioni - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 28.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 84, commi 4, 5 e 6.



N. 44. Sentenza 7 - 11 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Costituzione e intervento - Costituzione in giudizio della Regione resistente deliberata da organo incompetente - Ratifica intervenuta oltre il termine perentorio di costituzione in giudizio - Inammissibilità.

- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 32, ultimo comma.

Ambiente - Norme della Regione Campania - Finanziamento con fondi comunitari (risorse FESR) di condotte sottomarine da realizzare "lungo i canali artificiali con più elevato carico inquinante del litorale Domitio/Flegreo" - Contrasto con la normativa nazionale, ascrivibile alla materia di tutela dell'ambiente di competenza esclusiva statale, e violazione delle norme di indirizzo comunitario sull'inquinamento del mare - Illegittimità costituzionale - Assorbimento della ulteriore questione.

- Legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, art. 1, comma 12, ultima parte.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s) (art. 117, secondo comma, lett. e)); direttiva 2000/60/CE del 23 ottobre 2000, artt. 1 e 11; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 56, 73, 101 e 109, parte III, allegato 5.

Ambiente - Norme della Regione Campania - Istituzione, da parte dei Comuni ricompresi nel territorio dei parchi statali e regionali, di aree cinofile allo scopo di favorire il turismo cinofilo - Contrasto con la normativa statale sulle aree protette, espressione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento della ulteriore questione.

- Legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, art. 1, comma 16.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s) (art. 117, secondo comma, lett. e)); legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 11.

Ambiente - Energia - Norme della Regione Campania - Centrali di produzione di energia da fonti rinnovabili - Distanza minima non inferiore a cinquecento metri lineari dalle aree interessate da coltivazioni viticole con marchio DOC e DOCG e non inferiore a mille metri lineari da aziende agrituristiche ricadenti in tali aree - Disciplina adottata in assenza delle linee guida rimesse all'approvazione della Conferenza unificata - Violazione dei principi fondamentali della legislazione statale nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, art. 1, comma 25, primo periodo.
- Costituzione, art. 117, terzo comma (art. 117, secondo comma, lett. s)); d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, commi 7, 9 e 10.....

N. 45. Sentenza 7 - 11 febbraio 2011

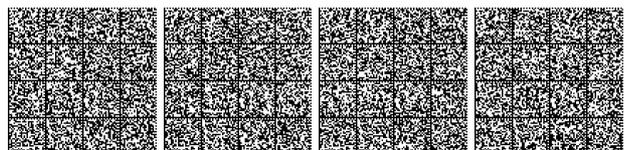
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Elezioni - Norme della Regione Basilicata - Sistema di elezione del presidente della giunta e dei consiglieri regionali - Ricorso del Governo - Eccezione inammissibilità della questione per asserita insussistenza di interesse attuale e concreto a proporre impugnazione - Reiezione.

- Legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 3, art. 1, commi 1 e 3; legge della Regione Basilicata 5 febbraio 2010, n. 19, artt. 1, 2 e 3.
- Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5, primo comma.

Elezioni - Norme della Regione Basilicata - Sistema di elezione del presidente della giunta e dei consiglieri regionali - Composizione della lista regionale, disciplina di ripartizione dei seggi da attribuire alla lista regionale vincente e modalità di assegnazione dei seggi - Contrasto con la disciplina transitoria stabilita dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, non derogabile in assenza di un nuovo statuto approvato ai sensi dell'art. 123 Cost. - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 3, art. 1, commi 1 e 3; legge della Regione Basilicata 5 febbraio 2010, n. 19, art. 1.
- Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5, primo comma.



Elezioni - Norme della Regione Basilicata - Sistema di elezione del presidente della giunta e dei consiglieri regionali - Previo riparto tra le Province del numero dei seggi assegnati alle liste provinciali - Rinvio dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni alla successiva legislatura - Ricorso del Governo - Ritenuto contrasto con la disciplina transitoria stabilita dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, non derogabile in assenza di un nuovo statuto approvato ai sensi dell'art. 123 Cost. - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Basilicata 5 febbraio 2010, n. 19, artt. 2 e 3.
- Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5, primo comma. Pag. 68

N. 46. Sentenza 7 - 11 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Tardiva costituzione in giudizio di una delle parti del processo *a quo* - Istanza di rimessione in termini - Reiezione, attesa l'inapplicabilità al processo costituzionale dell'istituto della sospensione feriale dei termini.

- D.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 6.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

Poste - Esclusione di responsabilità dell'Amministrazione e dei concessionari del servizio telegrafico per il ritardato recapito delle spedizioni effettuate con il servizio postacelere - Ingiustificato privilegio in favore del gestore - Violazione del canone di ragionevolezza e del principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Assorbimento della questione posta con riferimento ad altro parametro.

- D.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 6.
- Costituzione, art. 3 (art. 24). Pag. 72

N. 47. Sentenza 7 - 11 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Famiglia - Diritto di abitazione nella casa familiare - Domanda di assegnazione in sede di separazione giudiziale con richiesta di affidamento di figli minori - Trascrivibilità nei registri immobiliari - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza nonché carenza di tutela del genitore affidatario nelle more del processo, con incidenza sul diritto di abitazione e sul dovere dei genitori al mantenimento della prole - Difetto di legittimazione del giudice rimettente - Inammissibilità della questione.

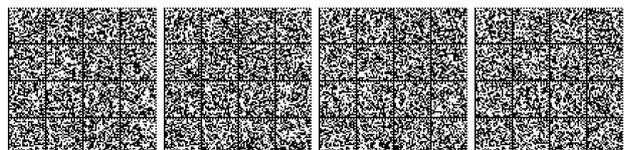
- Cod. civ., artt. 155-*quater*, 2652 e 2653.
- Costituzione, artt. 3, 24, 29, 30 e 31. Pag. 76

N. 48. Sentenza 7 - 11 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Telecomunicazioni - Norme della Regione Marche - Divieto di installazione di impianti di telefonia mobile sugli impianti sportivi al fine di tutela ambientale e sanitaria della popolazione - Lamentata violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza, dei principi di libertà di comunicazione, di manifestazione del pensiero e di iniziativa economica privata - Denunciato contrasto con i principi stabiliti dalla normativa statale in materia - Difetto di rilevanza - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Marche 13 novembre 2001, n. 25, art. 7, comma 2, lett. *b*).
- Costituzione, artt. 3, 15, 21, 41 e 117, commi secondo, lett. *s*), e terzo; legge 22 febbraio 2001, n. 36, artt. 3, comma 1, lett. *c*), e 8, comma 1, lett. *e*). Pag. 79



N. 49. Sentenza 7 - 11 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Intervento di soggetto avente la qualità di parte in un giudizio diverso da quello in cui è stata sollevata la questione - Inammissibilità.

Giustizia amministrativa - Controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive - Riserva al giudice sportivo, con conseguente sottrazione al sindacato del giudice amministrativo, anche ove gli effetti delle sanzioni superino l'ambito dell'ordinamento sportivo, incidendo su diritti soggettivi ed interessi legittimi - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza - Reiezione.

- D.l. 19 agosto 2003, n. 220, art. 2, commi 1, lett. b), e 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280.
- Costituzione, artt. 24, 103 e 113.

Giustizia amministrativa - Controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive - Riserva al giudice sportivo, con conseguente sottrazione al sindacato del giudice amministrativo, anche ove gli effetti delle sanzioni superino l'ambito dell'ordinamento sportivo, incidendo su diritti soggettivi ed interessi legittimi - Eccezione di inammissibilità della questione siccome tesa ad ottenere un improprio avallo interpretativo - Reiezione.

- D.l. 19 agosto 2003, n. 220, art. 2, commi 1, lett. b), e 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280.
- Costituzione, artt. 24, 103 e 113.

Giustizia amministrativa - Controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive - Riserva al giudice sportivo, con conseguente sottrazione al sindacato del giudice amministrativo, anche ove gli effetti delle sanzioni superino l'ambito dell'ordinamento sportivo, incidendo su diritti soggettivi ed interessi legittimi - Denunciata violazione del diritto ad ottenere la tutela delle posizioni giuridiche di diritto soggettivo e di interesse legittimo dinanzi ad un giudice statale, ordinario o amministrativo - Esclusione, secondo l'interpretazione fornita dal diritto vivente ed idonea a fugare i dubbi di costituzionalità - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

- D.l. 19 agosto 2003, n. 220, art. 2, commi 1, lett. b), e 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280.
- Costituzione, artt. 24, 103 e 113.

Pag. 84

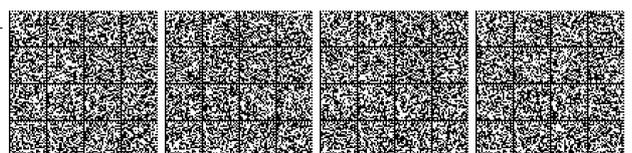
N. 50. Ordinanza 7 - 11 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Assegno bancario - Mancato pagamento, in tutto o in parte, per carenza di provvista - Preavviso di revoca al traente dell'autorizzazione ad emettere assegni - Necessità che la relativa comunicazione sia effettuata prima del procedimento di applicazione delle sanzioni amministrative e sia estesa anche alla persona fisica che, dopo aver emesso l'assegno in qualità di legale rappresentante di una persona giuridica, abbia perduto tale qualità nel periodo tra la data di emissione e la scadenza del termine per il pagamento tardivo - Omessa previsione - Lamentata violazione del principio di uguaglianza per disparità di trattamento a fronte di situazioni identiche, nonché violazione del diritto di difesa - Parziale ed erronea ricostruzione del quadro normativo di riferimento - Carenze nella descrizione della fattispecie e nella motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 15 dicembre 1990, n. 386, artt. 8-bis e 9-bis.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

Pag. 97



N. 51. Ordinanza 7 - 11 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia ed urbanistica - Sicurezza pubblica - Norme della Regione Umbria - Previsione dell'esclusione del collaudo statico per alcuni interventi edilizi, genericamente individuati o suscettibili di essere individuati successivamente tramite atto della Giunta regionale - Ricorso del Governo - Sopravvenuta modifica normativa della disposizione impugnata - Rinuncia al ricorso in assenza di parte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Umbria 27 gennaio 2010, n. 5, art. 18, comma 1.
- Costituzione, art. 117, terzo comma, lett. h); norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.....

Pag. 100

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

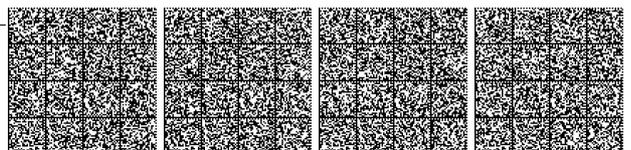
N. 1. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 gennaio 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Paesaggio - Edilizia e urbanistica - Turismo - Norme della Regione Campania - Previsione che le strutture turistiche ricettive e balneari, in deroga alla normativa primaria e speciale e agli strumenti urbanistici paesistici, sovra comunali e comunali vigenti, possano realizzare piscine, previo parere della competente Sovrintendenza ai beni ambientali e culturali e della competente autorità demaniale - Contrasto con la disciplina, sulla pianificazione paesistica e sulla procedura di autorizzazione, di cui al codice dei beni culturali e del paesaggio, contrasto con i principi fondamentali statali in materia edilizia - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del governo del territorio.

- Legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11, art. 1, comma 1, nella parte in cui sostituisce il terzo periodo del comma 13 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 135, 143 e 146; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

Paesaggio - Edilizia e urbanistica - Turismo - Norme della Regione Campania - Previsione che in attesa dell'approvazione del Piano di utilizzo delle aree demaniali (Puad) e della legge regionale sul turismo, sia consentita a tutti gli stabilimenti balneari del litorale regionale campano la permanenza delle installazioni e delle strutture, realizzate per uso balneare, per l'intero anno solare - Contrasto con la disciplina del codice dei beni culturali e del paesaggio, che individua tassativamente le tipologie di interventi, in aree vincolate, realizzabili anche in assenza di autorizzazione paesaggistica - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio.

- Legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11, art. 1, comma 1, nella parte in cui sostituisce il quarto periodo del comma 13 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 146 e 149.



Paesaggio - Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Turismo - Norme della Regione Campania - Previsto obbligo del Comune di rilasciare apposite autonome autorizzazioni per le attività che, in alta stagione, si presentano collegate e connesse alla prevalente attività di stabilimento balneare - Contrasto con la disciplina del codice dei beni culturali e del paesaggio, che assegna alle amministrazioni competenti un’ampia facoltà di valutazione tecnico-discrezionale in ordine alla compatibilità del manufatto con i valori paesaggistici protetti - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio.

- Legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11, art. 1, comma 1, nella parte in cui sostituisce il quinto periodo del comma 13 dell’art. 1 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art.146.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Campania - Previsione che non sia possibile prevedere biglietti di ingresso per l’accesso alla battigia ove l’unico accesso alla stessa sia quello dell’uso in concessione ai privati - Lamentato contrasto con la disciplina statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

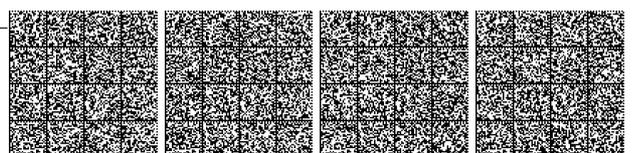
- Legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11, art. 1, comma 1, ultimo capoverso.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l); decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 1993, n. 494, art. 03, comma 1, lett. e); cod. civ., artt. 822 e seguenti.

Paesaggio - Turismo - Norme della Regione Campania - Previsione che le strutture degli stabilimenti balneari ed elioterapici realizzate prima del 2009 sono di competenza della Regione Campania dal punto di vista della valutazione paesaggistico ambientale, e che tutte le strutture da realizzare *ex novo* o in ampliamento sono soggette al regime dell’autorizzazione paesaggistica semplificata - Contrasto con la disciplina del codice dei beni culturali e del paesaggio - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente, dei beni culturali e del paesaggio, violazione dei principi costituzionali a tutela del paesaggio.

- Legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11, art. 1, comma 1, lett. c).
- Costituzione, artt. 9 e 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 146; d.P.R. 9 luglio 2010, n. 139, allegato 1.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Acque minerali e termali - Norme della Regione Campania - Concessioni demaniali idriche - Rinnovo delle concessioni in materia di utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente - Prevista non applicabilità delle norme statali relative ai servizi nel mercato interno, in quanto “afferenti ad attività sanitarie sottratte alla disciplina comunitaria sui Servizi” - Lamentata sottrazione alla disciplina statale attuativa della c.d. direttiva sui servizi, attraverso l’indebita interpretazione autentica da parte della Regione di una norma statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell’obbligo di osservanza dei vincoli comunitari, violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente, di tutela della concorrenza, di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali garantiti su tutto il territorio nazionale, violazione delle attribuzioni del Parlamento.

- Legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11, art. 2.
- Costituzione, artt. 70 e 117, commi primo e secondo, lett. e), l), m), e s); d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, art. 7.....



- N. 2. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 gennaio 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Marche - Servizio idrico integrato - Misure straordinarie relative agli scarichi di acque urbane per l'adeguamento e la realizzazione di impianti di depurazione delle acque reflue urbane e collettamento a impianti di depurazione - Fissazione della data 31 dicembre 2015 quale termine per la conclusione degli interventi per gli agglomerati urbani con almeno duemila abitanti equivalenti - Conferimento alle Province della possibilità di autorizzare in via provvisoria gli scarichi non a norma - Contrasto con la disciplina comunitaria e nazionale sul Piano d'ambito, indebita deroga alla disciplina statale che non consente la persistenza di scarichi non a norma - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ambiente.

- Legge della Regione Marche 15 novembre 2010, n. 16, art. 30.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 73, 100, 101, 105 e 149.

Ambiente - Norme della Regione Marche - Servizio idrico integrato - Dichiarazione che il servizio idrico integrato in quanto di interesse generale riconducibile a diritti fondamentali della persona non rientra tra i servizi pubblici locali a rilevanza economica - Contrasto con la disciplina comunitaria e nazionale sui servizi pubblici di rilevanza economica - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza, violazione del vincolo del rispetto degli obblighi internazionali e dell'ordinamento comunitario, violazione dei principi di concorrenza, libertà di stabilimento, libera prestazione dei servizi - Richiesta di sospensione dell'esecuzione.

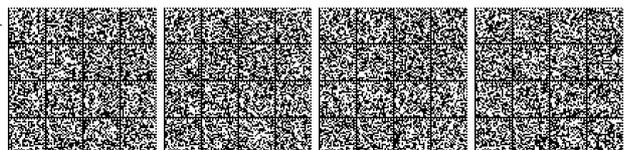
- Legge della Regione Marche 15 novembre 2010, n. 16, art. 40, comma 2.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 23-bis; trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), artt. 14 e 106.

Ambiente - Porti - Norme della Regione Marche - Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati - Impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico - Previsione che i Comuni territorialmente competenti curino le procedure relative all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti portuali - Lamentato contrasto con la normativa comunitaria e nazionale che attribuisce la competenza predetta alla Regione previa intesa con l'Autorità marittima - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ambiente.

- Legge della Regione Marche 15 novembre 2010, n. 16, art. 42, comma 7, che aggiunge il comma 1-bis all'art. 4 della legge della Regione Marche 2009, n. 24.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 24 giugno 2003, n. 182, art. 5, comma 4; direttiva 27 novembre 2000, n. 2000/59/CE.

Ambiente - Porti - Norme della Regione Marche - Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati - Previsione che tra le funzioni amministrative dei Comuni concernenti la manutenzione dei porti, siano ricomprese le procedure relative all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti portuali - Lamentato contrasto con la normativa comunitaria e nazionale che attribuisce la competenza predetta alla Regione previa intesa con l'Autorità marittima - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ambiente.

- Legge della Regione Marche 15 novembre 2010, n. 16, art. 42, comma 9, che interpreta il comma 1 dell'art. 61, della legge della Regione Marche 17 maggio 1999, n. 10.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 24 giugno 2003, n. 182, art. 5, comma 4; direttiva 27 novembre 2000, n. 2000/59/CE.



- N. 9. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 25 gennaio 2011
Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile promosso dal dott. Gherardo Colombo, magistrato in servizio, all'epoca del fatto, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, per il risarcimento del danno arrecatogli dal lamentato contenuto ingiurioso e diffamatorio delle dichiarazioni rese dall'allora deputato Vittorio Sgarbi nel corso di una trasmissione televisiva - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Corte di cassazione, terza sezione civile - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'esercizio dell'attività parlamentare.
 - Deliberazione della Camera dei deputati del 10 febbraio 2005.
 - Costituzione, art. 68, primo comma. Pag. 116
- N. 26. Ordinanza del Tribunale di Catania del 17 novembre 2009.
Straniero - Diritto a contrarre matrimonio - Previsione, con disciplina innovativa, della condizione del possesso di un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano - Violazione di diritto fondamentale della persona - Lesione del principio di uguaglianza - Violazione dei principi di tutela del matrimonio e della famiglia - Lesione di vincoli derivanti dalla CEDU.
 - Codice civile, art. 116, modificato dall'art. 1, comma 15, della legge 15 luglio 2009, n. 94.
 - Costituzione, artt. 2, 3, 29, 31 e 117, primo comma, in relazione all'art. 12 della Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e libertà fondamentali. Pag. 119
- N. 27. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte del 19 novembre 2010.
Comuni e province - Norme della Regione Piemonte - Divieto di istituzione di nuovi comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite - Violazione del principio di uguaglianza - Violazione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento degli enti locali.
 - Legge della Regione Piemonte 2 dicembre 1992, n. 51, art. 3, come sostituito dall'art. 6, comma 1, della legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 10.
 - Costituzione, artt. 3 e 117, comma terzo. Pag. 124
- N. 28. Ordinanza del Tribunale di Agrigento del 10 dicembre 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. 131
- N. 29. Ordinanza del Tribunale di Oristano del 20 dicembre 2010
Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Sardegna - Interventi di adeguamento e ampliamento del patrimonio edilizio esistente - Possibilità di adeguamento e incremento volumetrico dei fabbricati ad uso residenziale, di quelli destinati a servizi connessi alla residenza e di quelli relativi ad attività produttive, anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici e in deroga alle vigenti disposizioni normative regionali - Lesione delle competenze dei Comuni in materia di pianificazione urbanistica del territorio - Esorbitanza dai limiti della competenza della legislazione regionale - Contrasto con la normativa comunitaria, a fronte della mancata Valutazione Ambientale Strategica di cui alla direttiva comunitaria 2001/42/CE - Violazione del principio di uguaglianza, per la diversità di disciplina rispetto alle altre Regioni che abbiano rispettato le prerogative comunali - Lesione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale e irragionevole violazione del principio di uguaglianza, a fronte della depenalizzazione di una condotta penalmente rilevante in altra Regione.
 - Legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4, art. 2.
 - Costituzione, artt. 3, 25, 117, primo comma (in relazione alla direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001) e sesto, e 118; Statuto della Regione Sardegna, art. 3, primo comma. Pag. 134



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 35

Sentenza 7 - 9 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Polizia amministrativa - Sicurezza pubblica - Norme della Regione Basilicata - Compiti e funzioni della Polizia Locale - Appartenenti alla polizia locale dei comuni e delle province - Attribuzione di funzioni di Polizia Giudiziaria e delle relative qualifiche di Ufficiale di Polizia Giudiziaria riferite ai Comandanti, Ufficiali e Ispettori di Polizia Locale, e di Agente di Polizia Giudiziaria, riferita agli Assistenti-Istruttori e agli Agenti di Polizia Locale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di giurisdizione penale - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41, art. 4, comma 2, lett. c).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l).

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Basilicata - Compiti e funzioni della Polizia Locale - Previsione di intese di collaborazione nell'attività di pubblica sicurezza tra le amministrazioni locali, anche al di fuori dei rispettivi territori di appartenenza, con comunicazione al Prefetto solo nel caso in cui riguardino personale avente la qualità di agente in servizio armato - Contrasto con la legge statale sull'ordinamento della polizia municipale con violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41, art. 4, commi 2, lett. q), e 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. h); legge 7 marzo 1986, n. 65, art. 5, comma 1, lett. c).

Polizia amministrativa - Sicurezza pubblica - Norme della Regione Basilicata - Requisiti per l'ammissione ai concorsi per posti di Polizia Locale e per l'esercizio delle relative funzioni - Necessità dello specifico requisito di "non essere in possesso dello status di obiettore di coscienza" - Ricorso del Governo - Formulazione contraddittoria della censura con evocazione di parametro comunque inconferente - Inammissibilità della questione.

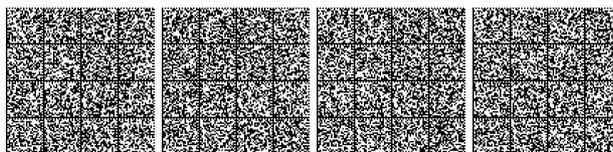
- Legge della Regione Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41, art. 11, comma 1, lett. d).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. h); legge 23 agosto 2004, n. 226, art. 1.

Polizia amministrativa - Sicurezza pubblica - Norme della Regione Basilicata - Uniformi della Polizia Locale - Previsione di colori, forme, mostreggiature e gradi somiglianti a quelli in uso alla polizia di Stato - Ricorso del Governo - Formulazione contraddittoria della censura - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41, artt. 19, con l'allegato A; 20; 21, con l'allegato E; 22, con l'allegato D.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. h); legge 7 marzo 1986, n. 65, art. 6.

Polizia amministrativa - Sicurezza pubblica - Norme della Regione Basilicata - Numero telefonico unico regionale per il pronto intervento della Polizia Locale - Contrasto con la normativa comunitaria relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, che prevede il numero di emergenza unico europeo "112" e attribuisce all'autorità nazionale la regolamentazione dei numeri di emergenza nazionali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41, art. 26.
- Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 2002/22/CE del 7 marzo 2002, art. 26; d.lgs. 1 agosto 2003, n. 259, art. 76.



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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, commi 2, lettere *c)* e *q)*, e 4; 11, comma 1, lettera *d)*; 19, con l'allegato A; 20; 21, con l'allegato E; 22, con l'allegato D, e 26 della legge della Regione Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41 (Polizia locale e politiche di sicurezza urbana), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1°-4 marzo 2010, depositato in cancelleria il 10 marzo 2010 ed iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2010.

Udito nell'udienza pubblica del 14 dicembre 2010 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

Udito l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 1° marzo 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettere *h)* ed *l)*, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale in via principale degli artt. 4, commi 2, lettere *c)* e *q)*, e 4; 11, comma 1, lettera *d)*; 19, con l'allegato A; 20; 21, con l'allegato E; 22, con l'allegato D, e 26 della legge della Regione Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41 (Polizia locale e politiche di sicurezza urbana).

Il ricorrente premette che la citata legge lucana detta norme in materia di polizia locale e politiche di sicurezza urbana, dando attuazione ai principi contenuti nella legge 7 marzo 1986, n. 65 (Legge quadro sull'ordinamento della polizia locale).

Ad avviso del Governo, con le norme denunciate la Regione avrebbe esorbitato dai limiti delle proprie competenze legislative, invadendo quelle statali.

La prima censura investe l'art. 4, comma 2, lettera *c)*, della legge regionale, il quale prevede che gli appartenenti alla polizia locale dei Comuni e delle Province esercitano «funzioni di polizia giudiziaria secondo le disposizioni della vigente legislazione statale, rivestendo, a tal fine, la qualifica di Ufficiale di Polizia Giudiziaria riferita ai Comandanti, Ufficiali e Ispettori di Polizia Locale, a seguito di nomina da parte dell'Amministrazione di appartenenza in riferimento al disposto dell'art. 55 del codice di procedura penale, e di Agente di Polizia Giudiziaria, riferita agli Assistenti-Istruttori e agli Agenti di Polizia Locale».

Tale disposizione, sebbene richiami la legislazione statale vigente, violerebbe la competenza esclusiva dello Stato in tema di giurisdizione penale, attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., che riserva alla legge statale la materia «giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale». Come chiarito, infatti, da questa Corte costituzionale con la sentenza n. 313 del 2003, la polizia giudiziaria – la quale opera, di propria iniziativa o per disposizione o delega dell'autorità giudiziaria, ai fini dell'applicazione della legge penale – rientra nell'ambito della materia dianzi indicata: con la conseguenza che la legge regionale non sarebbe competente a disporre il riconoscimento della qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria, a prescindere dalla conformità o dalla difformità alla legge dello Stato, trattandosi di disciplina demandata esclusivamente a questa legge.

2. — La seconda censura concerne l'art. 4, commi 2, lettera *q)*, e 4, della legge regionale, nella parte in cui prevede che possano essere raggiunte intese di collaborazione nell'attività di pubblica sicurezza tra le amministrazioni locali, anche al di fuori dei rispettivi territori di appartenenza, inviandone comunicazione al prefetto solo nel caso in cui riguardino personale avente la qualità di agente in servizio armato.



Secondo il ricorrente, detta norma violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., e si porrebbe, altresì, in contrasto con la legge statale n. 65 del 1986, che, all'art. 5, comma 1, lettera *c*), definisce «ausiliarie» le funzioni di pubblica sicurezza della polizia locale ai sensi dell'art. 3 della medesima legge, secondo il quale gli addetti al servizio di polizia municipale collaborano, «nell'ambito delle proprie attribuzioni, con le Forze di polizia dello Stato, previa disposizione del sindaco, quando ne venga fatta, per specifiche operazioni, motivata richiesta dalle competenti autorità».

Al riguardo, è richiamata la distinzione tra la «polizia di sicurezza», la cui disciplina legislativa forma oggetto di riserva a favore dello Stato in base al citato precetto costituzionale, e la «polizia amministrativa locale», esplicitamente sottratta alla predetta competenza esclusiva. Alla luce della definizione fornita dal comma 2 dell'art. 159 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), la polizia di sicurezza concerne, in particolare, «le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni».

Per converso, i compiti di polizia amministrativa locale attengono – come puntualizzato dalla giurisprudenza costituzionale – alle «attività di prevenzione o di repressione dirette a evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati alle persone o alle cose nello svolgimento delle materie sulle quali si esercitano le competenze regionali [...], senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni o gli interessi tutelati in nome dell'ordine pubblico». In altri termini, la rilevanza dei compiti di polizia amministrativa dovrebbe necessariamente esaurirsi all'interno delle attribuzioni regionali, senza poter toccare quegli interessi di fondamentale importanza per l'ordinamento complessivo, che è compito dello Stato curare.

Se i criteri distintivi appena enunciati valgono per la delimitazione «per attribuzioni» della competenza legislativa regionale, ad analoga conclusione dovrebbe pervenirsi – a parere del ricorrente – «anche in relazione alla delimitazione “territoriale” della competenza legislativa regionale, in quanto la possibilità di raggiungere intese con altri enti locali, per tutelare la sicurezza pubblica anche al di fuori del territorio regionale, si tradurrebbe in una indebita invasione della competenza legislativa statale che, per definizione, riguarda l'intero territorio nazionale».

3. — Forma, altresì, oggetto di impugnazione l'art. 11, comma 1, lettera *d*), della legge della Regione Basilicata n. 41 del 2009, il quale prevede – quale requisito ulteriore, rispetto a quelli stabiliti dalla vigente legislazione statale, ai fini dell'ammissione ai concorsi per posti di polizia locale – che il candidato non debba «essere in possesso dello *status* di obiettore di coscienza».

Ad avviso del ricorrente, tale previsione si porrebbe in contrasto con l'art. 1 della legge 23 agosto 2004, n. 226 (Sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva e disciplina dei volontari di truppa in ferma prefissata, nonché delega al Governo per il conseguente coordinamento con la normativa di settore), che sospende, a decorrere dal 1° gennaio 2005, le chiamate per lo svolgimento del servizio di leva, ledendo nuovamente, con ciò, la competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza (art. 117, secondo comma, lettera *h*, Cost.).

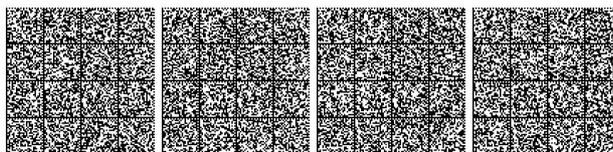
La disposizione censurata sarebbe, in effetti, incoerente con la sospensione del servizio di leva, giacché lo «*status* di obiettore di coscienza» assumerebbe rilevanza solo in presenza di una chiamata alle armi obbligatoria.

Osserva, inoltre, l'Avvocatura dello Stato che l'art. 11, comma 1, della legge regionale introduce il censurato requisito negativo per l'ammissione ai concorsi per posti di polizia locale insieme ad «altri specifici requisiti», i quali non sarebbero, in realtà, affatto «specifici», corrispondendo a quelli, di ordine generale, previsti dall'art. 5, comma 2, della legge n. 65 del 1986; laddove, al contrario, il solo requisito di cui alla lettera *d*) esula totalmente dalle previsioni della legge statale.

4. — Parimenti lesivi dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. risulterebbero gli artt. 19, con l'allegato A, 20, 21, con l'allegato E, e 22, con l'allegato D, della legge regionale censurata.

Nel definire le caratteristiche delle uniformi degli addetti alla polizia locale, le richiamate disposizioni prevedrebbero, infatti, colori, forme, mostreggiature e gradi somiglianti a quelli delle uniformi in uso alla polizia di Stato: ciò, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 6 della legge n. 65 del 1986, secondo cui le divise della polizia municipale devono essere tali da escludere la «stretta somiglianza» con quelle delle Forze di polizia e delle Forze armate dello Stato.

5. — Infine, secondo la Presidenza del Consiglio dei ministri, l'art. 26 della legge regionale violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., che impone alle Regioni l'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.



La norma impugnata, infatti, prevedendo l'istituzione di un numero telefonico unico regionale (a tre o quattro cifre) per la polizia locale, si porrebbe in contrasto con la direttiva 2002/22/CE, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), che ha imposto agli Stati membri di istituire il numero unico di emergenza «112», al fine di garantire ai cittadini adeguata risposta alle chiamate di emergenza attraverso un sistema di gestione unificato delle telefonate.

Nel recepire la direttiva, il d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche a livello statale) ha stabilito, all'art. 76, che il Ministero provvede affinché, oltre ad altri eventuali numeri di emergenza nazionali, indicati nel piano nazionale di numerazione, gli utenti finali di servizi telefonici accessibili al pubblico possano chiamare gratuitamente i servizi di soccorso, digitando, per l'appunto, il numero di emergenza unico europeo «112». Ai sensi del medesimo art. 76, inoltre, i numeri di emergenza nazionali sono, innanzitutto, stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita, in merito alla disponibilità dei numeri, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – quale «autorità nazionale di regolamentazione» cui si riferisce la direttiva comunitaria – e sono, quindi, recepiti dall'Autorità nel piano nazionale di numerazione.

Tutto ciò, allo scopo di garantire la certezza circa il numero o i numeri di emergenza cui fare riferimento ed evitare il rischio di sovrapposizioni.

6. — Il 23 novembre 2010, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato, nell'interesse del Presidente del Consiglio dei ministri, una memoria illustrativa, insistendo per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

In particolare, ha richiamato la sentenza n. 167 del 2010, intervenuta nelle more del giudizio, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Friuli Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9 (Disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale): il cui contenuto risulterebbe – secondo il ricorrente – in larga misura sovrapponibile a quello delle norme oggetto dell'odierno scrutinio.

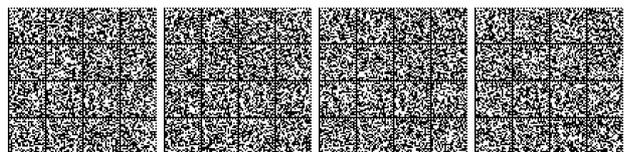
Il rilievo varrebbe, in specie, per l'art. 15, comma 1, della citata legge friulana, il quale – in modo analogo all'art. 4, comma 2, lettera c), della legge reg. Basilicata n. 41 del 2009 – attribuisce agli addetti alla polizia locale la qualifica di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria. Nel dichiarare l'incostituzionalità della norma in riferimento al medesimo parametro oggi invocato (l'art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), la citata sentenza n. 167 del 2010 ha affermato che tale attribuzione deve ritenersi invasiva della sfera di competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione penale, senza che rilevi, in senso contrario, l'esistenza di norme statali (quale, in particolare, l'art. 5 della legge n. 65 del 1986) che già riconoscono la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria al personale della polizia locale.

La medesima sentenza ha dichiarato, inoltre, l'incostituzionalità – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. – dell'art. 8, comma 6, della legge friulana, recante una previsione assai simile, secondo l'Avvocatura dello Stato, a quella dell'impugnato art. 4, comma 2, lettera q), della legge reg. Basilicata n. 41 del 2009 («nell'esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza previste dalla normativa statale, la polizia locale assume il presidio del territorio tra i suoi compiti primari, al fine di garantire, in concorso con le forze di polizia dello Stato, la sicurezza urbana negli ambiti territoriali di riferimento»).

Nell'occasione, la Corte – dopo avere ribadito i propri orientamenti in ordine alle nozioni di ordine pubblico e sicurezza – ha rilevato che, «quanto alla necessità di una collaborazione fra forze di polizia municipale e forze di polizia di Stato, l'art. 118, terzo comma, Cost. ha provveduto espressamente a demandare alla legge statale il compito di disciplinare eventuali forme di coordinamento nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza»; concludendo, quindi, che la norma regionale in questione, «disciplinando non solo modalità di esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza da parte della polizia locale, ma anche le forme della collaborazione con le forze della polizia dello Stato», violava la competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

Ad avviso del ricorrente, tale *iter* argomentativo sarebbe estensibile anche alla questione avente ad oggetto la norma della Regione Basilicata che qui interessa, concernente le intese di collaborazione nelle attività di pubblica sicurezza tra reparti di polizia locale di diversi comuni. Ciò troverebbe, del resto, conferma, «a contrario», in quanto affermato, nell'ambito della medesima citata sentenza, in relazione allo «sviluppo di politiche di sicurezza transfrontaliere», essendo stato al riguardo ulteriormente ribadito che solo «nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e nelle forme disciplinati da leggi dello Stato (sentenza n. 238 del 2004)».

Nel caso di specie, sarebbe quindi evidente che l'art. 4, comma 2, lettera q), della legge regionale in esame, stabilendo che le amministrazioni locali possono raggiungere intese di collaborazione nell'attività di pubblica sicurezza, anche al di fuori dei rispettivi territori di appartenenza, esorbita dal limite delle competenze regionali fissato dal parametro costituzionale invocato.



Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale in via principale di plurime disposizioni della legge della Regione Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41 (Polizia locale e politiche di sicurezza urbana) – recante norme in materia di polizia locale e politiche di sicurezza urbana «in armonia con i principi stabiliti dalla legge 7 marzo 1986, n. 65» (Legge quadro sull'ordinamento della polizia locale) – deducendo la violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettere *h*) ed *l*), della Costituzione.

2. — Il ricorrente censura, in primo luogo, l'art. 4, comma 2, lettera *c*), della citata legge lucana, ove si prevede che gli appartenenti alla polizia locale dei Comuni e delle Province esercitano «funzioni di polizia giudiziaria secondo le disposizioni della vigente legislazione statale, rivestendo, a tal fine, la qualifica di Ufficiale di Polizia Giudiziaria riferita ai Comandanti, Ufficiali e Ispettori di Polizia Locale, a seguito di nomina da parte dell'Amministrazione di appartenenza in riferimento al disposto dell'art. 55 del codice di procedura penale, e di Agente di Polizia Giudiziaria, riferita agli Assistenti-Istruttori e agli Agenti di Polizia Locale».

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la norma esorbiterebbe dall'ambito delle competenze legislative regionali, disponendo nella materia «giurisdizione penale», demandata alla competenza legislativa esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

La questione è fondata.

Questa Corte ha già affermato in più occasioni che, «quanto alla polizia giudiziaria che, a norma dell'art. 55 del codice di procedura penale, opera, di propria iniziativa e per disposizione o delega dell'Autorità giudiziaria, ai fini dell'applicazione della legge penale, l'esclusione della competenza regionale risulta dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione penale disposta dalla lettera *l*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione» (sentenza n. 313 del 2003; nello stesso senso, sentenza n. 167 del 2010).

D'altro canto, il vigente codice di procedura penale ha configurato la polizia giudiziaria come soggetto ausiliario di uno dei soggetti del rapporto triadico in cui si esprime la funzione giurisdizionale (il pubblico ministero).

Ne consegue che va ritenuta costituzionalmente illegittima una norma regionale che – al pari di quella oggi impugnata – provveda ad attribuire al personale della polizia locale la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria, trattandosi di compito riservato in via esclusiva alla legislazione statale (sentenze n. 167 del 2010 e n. 313 del 2003 cit.).

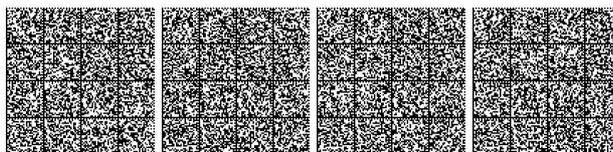
Né il richiamo, contenuto nella legge regionale, alla legge statale (e, comunque, la conformità della prima alla seconda) vale ad emendare il vizio denunciato. Il problema qui in discussione, infatti, «non è di stabilire se la legislazione regionale sia o non sia conforme a quella statale, ma, ancor prima, se sia competente o meno a disporre il riconoscimento» delle qualifiche di cui si tratta, «indipendentemente dalla conformità o dalla difformità rispetto alla legge dello Stato» (sentenza n. 313 del 2003; in senso analogo, sentenza n. 167 del 2010). La giurisprudenza di questa Corte è, del resto, costante nell'affermare che «la novazione della fonte con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale costituisce causa di illegittimità della norma» regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 167 del 2010 e n. 26 del 2005).

3. — Il ricorrente impugna, in secondo luogo, l'art. 4, commi 2, lettera *q*), e 4, della legge della Regione Basilicata n. 41 del 2009, nella parte in cui prevede che possano essere raggiunte intese di collaborazione nell'attività di pubblica sicurezza tra le amministrazioni locali, anche al di fuori dei rispettivi territori di appartenenza, inviandone comunicazione al prefetto solo nel caso in cui riguardino personale avente la qualità di agente in servizio armato.

La previsione normativa censurata violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., ponendosi, altresì, in contrasto con la legge statale n. 65 del 1986: legge che – dopo aver stabilito che gli addetti al servizio di polizia municipale collaborano, «nell'ambito delle proprie attribuzioni, con le Forze di polizia dello Stato, previa disposizione del sindaco, quando ne venga fatta, per specifiche operazioni, motivata richiesta dalle competenti autorità» (art. 3) – qualifica come «ausiliarie» le funzioni di pubblica sicurezza esercitate dal suddetto personale (art. 5, comma 1, lettera *c*).

Anche tale questione è fondata.

L'art. 4, comma 1, lettera *q*), della legge regionale, nella parte oggetto di censura, consente agli appartenenti alla polizia locale dei Comuni e delle Province di esercitare «attività di concorso alla tutela della sicurezza pubblica», anche al di fuori del «rispettivo territorio di competenza», sulla base di intese tra le amministrazioni interessate; con la precisazione che le «intese di collaborazione tra reparti di diversi Comuni» possono essere raggiunte «solamente previo parere favorevole del Comandante del Corpo o Servizio, inviando comunicazione al Prefetto allorché riguardino personale avente qualità di agente di pubblica sicurezza in servizio armato».



La descrizione dell'attività oggetto delle intese è fornita dal successivo comma 4 del medesimo art. 4 – cui la citata lettera *q*) del comma 2 rinvia – ai sensi del quale la polizia locale è chiamata a esercitare, «nei limiti previsti dalle deliberazioni dei comitati provinciali per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, funzioni di tutela della sicurezza urbana, intesa come necessario presupposto dello sviluppo economico e sociale e della salvaguardia della vita delle persone residenti nel territorio, perseguita attraverso la coniugazione delle attività di prevenzione, mediazione dei conflitti, controllo e repressione».

In questa prospettiva – come attestano, da un lato, la stessa qualificazione dell'attività come di «concorso alla tutela della sicurezza pubblica» e, dall'altro, i riferimenti alla «salvaguardia della vita delle persone» tramite interventi di prevenzione e repressione – la regolamentazione delle «intese di collaborazione» oggetto di censura viene a collocarsi nell'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza legislativa esclusiva statale: materia che, per consolidata giurisprudenza di questa Corte, attiene «alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico», inteso quest'ultimo quale «complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (*ex plurimis*, sentenza n. 129 del 2009 e – in rapporto a fattispecie nelle quali veniva specificamente in rilievo il concetto di «sicurezza urbana» – sentenze n. 274 e n. 226 del 2010, n. 196 del 2009). Donde la sussistenza della violazione denunciata.

Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2, lettera *q*), e 4, della legge della Regione Basilicata n. 41 del 2009, nella parte in cui prevede che possano essere raggiunte intese di collaborazione nell'attività di pubblica sicurezza tra le amministrazioni locali, anche al di fuori dei rispettivi territori di appartenenza, inviandone comunicazione al prefetto solo nel caso in cui riguardino personale avente la qualità di agente in servizio armato.

4. — Secondo il ricorrente, anche l'art. 11, comma 1, lettera *d*), della legge regionale censurata invaderebbe l'ambito della potestà legislativa statale esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza, definito dall'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

Nel prevedere – quale requisito ulteriore, rispetto a quelli stabiliti dalla vigente legislazione statale, ai fini dell'ammissione ai concorsi per posti di polizia locale – che il candidato non debba «essere in possesso dello *status* di obiettore di coscienza», la menzionata disposizione si porrebbe, difatti, in contrasto con l'art. 1 della legge 23 agosto 2004, n. 226 (Sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva e disciplina dei volontari di truppa in ferma prefissata, nonché delega al Governo per il conseguente coordinamento con la normativa di settore), che sospende le chiamate per lo svolgimento del servizio di leva a decorrere dal 1° gennaio 2005. Ciò, in quanto lo «*status*» di obiettore di coscienza potrebbe assumere rilevanza solo in presenza di una chiamata alle armi obbligatoria.

La questione è inammissibile.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, infatti, pur deducendo la violazione di una competenza legislativa statale esclusiva – e, dunque, l'inesistenza di qualsiasi competenza regionale nella materia considerata – ravvisa contraddittoriamente la violazione della riserva statale solo nell'asserita incompatibilità della norma denunciata con la disciplina dettata dalla legge n. 226 del 2004 (ciò, a differenza di quanto avviene in rapporto alla questione precedentemente esaminata, rispetto alla quale la normativa statale risulta evocata, nella sostanza, solo al fine di dare conto del modo in cui la rivendicata potestà esclusiva è stata esercitata). Ne discende l'inammissibilità della questione, «non potendo coesistere – se non in un rapporto di subordinazione, non dedotto nel ricorso – una censura attinente sia all'*an*, sia al *quomodo* dell'esercizio della potestà regionale» (sentenza n. 391 del 2006).

A ciò va aggiunto che il parametro evocato è palesemente inconferente, giacché il requisito dell'assenza dello «*status*» di obiettore di coscienza, considerato nel contesto della disciplina in esame, incide sull'accesso a un pubblico concorso volto al reclutamento di personale che svolge funzioni di polizia amministrativa locale: dunque, su un ambito certamente estraneo alla materia «ordine pubblico e sicurezza», quale intesa dalla giurisprudenza costituzionale dianzi richiamata.

5. — Una ulteriore censura investe gli artt. 19, con l'allegato A, 20, 21, con l'allegato E, e 22, con l'allegato D, della legge regionale.

Ad avviso del ricorrente, le norme impugnate – nel definire le caratteristiche delle uniformi degli addetti alla polizia locale – avrebbero adottato colori, forme, mostreggiature e gradi somiglianti a quelli in uso alla polizia di Stato: ciò, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 6 della legge statale n. 65 del 1986, ai sensi del quale le uniformi della polizia locale devono essere tali da escludere la «stretta somiglianza» con quelle delle Forze di polizia e delle Forze armate dello Stato. Per questo verso, le disposizioni regionali tornerebbero a invadere la sfera della potestà legislativa esclusiva statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

Anche tale questione è inammissibile, per la contraddittorietà della sua prospettazione.



Il ricorrente abbina, difatti, nuovamente l'allegazione dell'inesistenza della potestà legislativa regionale – insita nella denunciata violazione di un titolo di competenza statale esclusiva – con una censura che attiene, per converso, unicamente alle modalità con le quali detta potestà è stata concretamente esercitata, tali da porre le disposizioni impugnate in asserito contrasto con un precetto posto dalla legge statale.

6. — Da ultimo, la Presidenza del Consiglio dei ministri impugna l'art. 26 della legge regionale, il quale prevede che la polizia locale «disporrà di un numero telefonico unico (a 3 o 4 cifre) per il pronto intervento».

Secondo il ricorrente, la norma violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con la direttiva 2002/22/CE, recepita con d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche a livello statale), che ha imposto agli Stati membri di istituire il numero unico di emergenza «112». La disposizione regionale vanificherebbe, difatti, la finalità della direttiva comunitaria e, conseguentemente, della normativa statale di recepimento: finalità che consisterebbe nel «garantire la certezza per la cittadinanza in ordine al numero o ai numeri di emergenza cui fare riferimento onde evitare il rischio di sovrapposizioni».

La questione è infondata.

L'intento della richiamata direttiva è quello di fornire ai cittadini il medesimo codice di accesso («112») ai servizi di emergenza su tutto il territorio dell'Unione, eliminando le differenze preesistenti relative ai numeri per le chiamate di emergenza. Detta uniformità non implica, tuttavia, l'esclusione di ulteriori numeri di emergenza nazionali o anche locali. Al contrario – analogamente a quanto già stabilito dalla decisione 91/396/CEE del Consiglio, la quale aveva introdotto il numero unico europeo «parallelamente a ogni altro numero nazionale esistente per tali chiamate» (art. 1) – la citata direttiva 2002/22/CE consente espressamente agli Stati membri di prevedere ulteriori numeri di emergenza nazionali (art. 26).

A conferma di ciò, nel recepire la direttiva, il d.lgs. n. 259 del 2003, all'art. 76, ha ribadito la possibilità che siano previsti numeri di emergenza nazionali e ha stabilito le modalità per la loro determinazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, lettera c), della legge della Regione Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41 (Polizia locale e politiche di sicurezza urbana);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2, lettera q), e 4, della legge della Regione Basilicata n. 41 del 2009, nella parte in cui prevede che possano essere raggiunte intese di collaborazione nell'attività di pubblica sicurezza tra le amministrazioni locali, anche al di fuori dei rispettivi territori di appartenenza, inviandone comunicazione al prefetto solo nel caso in cui riguardino personale avente la qualità di agente in servizio armato;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11, comma 1, lettera d), 19, con l'allegato A, 20, 21, con l'allegato E, e 22, con l'allegato D, della legge della Regione Basilicata n. 41 del 2009, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge della Regione Basilicata n. 41 del 2009, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 9 febbraio 2011.

Il cancelliere: FRUSCELLA



n. 36

Sentenza 7 - 9 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regioni (in genere) - Comuni, Province, città metropolitane - Variazioni territoriali - Referendum - Norme della Regione Puglia - Questione di costituzionalità riferita a disposizione già dichiarata costituzionalmente illegittima - Inammissibilità.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6, art. 4.
- Costituzione, art. 133, secondo comma.

Regioni (in genere) - Comuni, Province, città metropolitane - Variazioni territoriali - Referendum - Norme della Regione Puglia - Modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano - Approvazione della legge in assenza della preventiva consultazione popolare - Violazione della procedura costituzionale stabilita dall'art. 133, secondo comma, Cost. - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6, artt. 1, 2 e 3.
- Costituzione, art. 133, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale, degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6, recante «Marina di Casalabate: modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e integrazione alla legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 aprile - 7 maggio 2010, depositato in cancelleria il 6 maggio 2010 ed iscritto al n. 72 del registro ricorsi 2010.

Udito nell'udienza pubblica dell'11 gennaio 2011 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

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

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato a mezzo del servizio postale in data 30 aprile 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in riferimento all'art. 133, secondo comma, della Costituzione, giusta conforme deliberazione governativa del 23 aprile 2010, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6, recante «Marina di Casalabate: modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e integrazione alla legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali)».



1.1. — Riferisce il ricorrente che la legge impugnata prevede, all'art. 1, che «le circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano sono modificate mediante l'aggregazione dei territori del Comune di Lecce ai Comuni di Squinzano e Trepuzzi» in conformità alla planimetria ad essa allegata. Al successivo art. 2 è previsto che i rapporti patrimoniali ed economici conseguenti alle intervenute modificazioni territoriali siano regolati «di comune accordo» fra i predetti tre enti territoriali e, all'art. 3, è, a sua volta, stabilito che «i Comuni interessati alla modifica provvedono ad adeguare la pianificazione prevista dagli strumenti urbanistici vigenti alla nuova dimensione del territorio».

1.2. — Aggiunge il ricorrente che l'art. 4, con quale si conclude la legge censurata, interviene, modificandolo, sul secondo comma dell'art. 5 della legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali), inserendo in esso, dopo il secondo periodo, un ulteriore periodo dal seguente tenore: «In caso di accordo tra i comuni interessati si prescinde dalla consultazione popolare».

2. — Così descritto il contenuto della legge impugnata, il Presidente del Consiglio dei ministri ne rileva l'evidente contrasto con l'art. 133, secondo comma, della Costituzione, in base al quale è consentito alle Regioni di istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e di modificare le loro circoscrizioni e denominazioni, a condizione che siano «sentite le popolazioni interessate».

L'art. 1 della legge regionale censurata ed i correlati artt. 2 e 3 prevedono, infatti, l'aggregazione del territorio di un Comune a quello di altri Comuni in assenza di *referendum* popolare fra le popolazioni interessate o di altre forme di consultazione delle medesime.

L'art. 133 della Costituzione, viceversa, nell'attribuire al legislatore regionale la definizione del procedimento legislativo volto a realizzare variazioni territoriale nei Comuni facenti parte della singola Regione, impone a questo il vincolo della consultazione popolare che, come affermato nella giurisprudenza della Corte, «è da ritenersi in ogni caso obbligatoria».

Il legislatore regionale, prosegue il ricorrente, ben potrà individuare, nelle varie ipotesi, le popolazioni da consultare ma non potrà mai escludere la consultazione di quanti non possono essere ragionevolmente ritenuti disinteressati alla variazione territoriale né potrà non attribuire alla consultazione medesima una autonoma rilevanza nel procedimento, dovendo, anzi, tenere conto dei suoi esiti nell'adottare la propria determinazione.

Ricorda, ancora, il ricorrente che, in base alla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, devono considerarsi, in linea di principio, interessate alla variazione anche le popolazioni insistenti sulla parte di territorio comunale non riguardato dalla modifica, sicché l'eventuale esclusione della consultazione di queste dovrà fondarsi su idonei elementi che, caso per caso, portino ragionevolmente a ritenere la insussistenza di un loro qualificato interesse alla variazione territoriale.

2.1. — Nel caso ora in esame, invece, il legislatore regionale ha ommesso del tutto ogni forma di consultazione, sia, in generale, delle popolazioni dei Comuni il cui territorio è oggetto di variazione, sia, in particolare, delle stesse popolazioni residenti nei territori interessati da questa.

Osserva, ancora, la parte ricorrente che l'art. 1 della legge regionale in questione «contrasta con quanto stabilito dallo Statuto della Regione Puglia», cioè la legge della Regione Puglia 12 maggio 2004, n. 7 (Statuto della Regione Puglia), che, all'art. 19, comma 2, prevede la consultazione delle popolazioni interessate alle variazioni territoriali dei comuni.

2.2. — La censura governativa si estende anche all'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2010, il quale modifica l'art. 5, comma 2, della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali), prevedendo, a regime, il non espletamento della consultazione popolare ove la variazione territoriale consegua ad un accordo tra i comuni interessati.

Infatti, pur essendo riconosciuto, come detto, alla Regione un margine di discrezionalità nella conformazione delle modalità di espletamento della consultazione popolare, tuttavia i criteri adottati non potranno mai comportare *a priori* l'esclusione automatica delle popolazioni residenti nei Comuni coinvolti nella variazione, né la esistenza di «accordi» fra i questi ultimi può surrogare l'effettivo svolgimento della consultazione popolare.

3. — La Regione Puglia, sebbene ritualmente intimata, non si è costituita in giudizio.



Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 133, secondo comma della Costituzione, degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6, recante «Marina di Casalabate: modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e integrazione alla legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali)».

2. — Conformemente al contenuto della legge censurata, il ricorso proposto dal Governo, pur nell'unicità del parametro costituzionale evocato, ha sostanzialmente due distinti oggetti. Esso, infatti, per un verso, concerne gli artt. 1, 2 e 3 della citata legge regionale n. 6 del 2010, tramite i quali si è realizzata la variazione delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e si sono dettate le regole per la gestione di taluni conseguenti problemi amministrativi, e, per altro verso, riguarda il solo art. 4 della medesima legge regionale, per effetto del quale è stato modificato, introducendo in esso un ulteriore periodo, il preesistente art. 5, comma 2, della legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali).

Come detto, comune ai due oggetti è la dedotta violazione dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione. Questa si sarebbe realizzata, nel primo caso, in quanto è stata operata la indicata variazione territoriale senza il preventivo espletamento della consultazione popolare prevista dalla disposizione costituzionale evocata, mentre, nel secondo caso, essa deriverebbe dalla previsione di carattere generale, introdotta nel ricordato art. 5, comma 2, della legge regionale n. 26 del 1973, dall'ultima disposizione impugnata, secondo la quale potrebbe prescindersi dall'espletamento della consultazione popolare là dove la variazione territoriale sia stata preceduta da un accordo fra i Comuni interessati.

3. — Alla duplicità delle questioni corrisponde una duplicità di soluzioni.

3.1. — Osserva, infatti, questa Corte in via preliminare che, con sentenza n. 214 del 2010, essa, avendone riscontrato il contrasto con il medesimo parametro costituzionale ora evocato, già ha provveduto a dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 26 del 1973, limitatamente alle parole «In caso di accordo tra i comuni interessati si prescinde dalla consultazione popolare», aggiunte dal già rammentato art. 4 della legge regionale n. 6 del 2010. Essendo stata tale sentenza pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, 1ª serie speciale, n. 25 del 23 giugno 2010, a decorrere da tale data la disposizione censurata è stata espunta dall'ordinamento legislativo regionale, di talché la attuale questione, divenuta priva di oggetto, deve ritenersi inammissibile.

3.2. — Riguardo alle residue disposizioni censurate la questione di legittimità costituzionale è fondata.

Questa Corte già in passato (sentenza n. 47 del 2003) ebbe a precisare che le leggi regionali attraverso le quali si realizza la variazione della circoscrizione territoriale dei Comuni, ovvero se ne dispone la variazione della denominazione, sono tipiche leggi provvedimento, caratterizzate da un aggravamento procedurale, imposto da fonte costituzionale – l'art. 133, secondo comma, della Costituzione – e regolato, quanto al suo ambito applicativo e alle sue modalità attuative, da fonte regionale, costituita, nel caso che ora interessa, dalla legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali), nonché dalla successiva legge regionale 20 dicembre 1973, n. 27 (Norme sul *referendum* abrogativo e consultivo).

Quanto alla Regione Puglia è, sulla materia, intervenuto anche lo stesso statuto regionale – cioè la legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 (Statuto della Regione Puglia) – il quale, all'art. 19, prevede che sono sottoposte a *referendum* consultivo delle popolazioni interessate le proposte di legge concernenti, fra l'altro, i mutamenti delle circoscrizioni comunali.

3.3. — In siffatto contesto normativo è, invece, stata approvata la legge regionale n. 6 del 2010, attraverso la quale si è provveduto, in assenza dell'espletamento di qualsivoglia preventiva consultazione popolare, nel senso di modificare, all'art. 1, le circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano.

La predetta incompletezza procedimentale non viene ad essere solo una mera irregolarità formale (da sanzionare in quanto la fase mancante costituisce un preciso vincolo per il *modus operandi* del legislatore regionale: sentenza n. 94 del 2000), ma, principalmente, ha determinato una grave omissione, che ha impedito la valutazione della volontà delle popolazioni interessate alla variazione territoriale, cui non è stato permesso di esprimersi. Nella giurisprudenza di questa Corte si è costantemente affermato che l'adempimento con cui si "sentono" le popolazioni interessate costituisce una fase obbligatoria che «deve in ogni caso avere autonoma evidenza nel procedimento» (*ex multis*: sentenze n. 237 del 2004 e n.47 del 2003). La diversa procedura sopra indicata costituisce un'evidente violazione del precetto imposto dall'art. 133, secondo comma, della Costituzione, che determina la illegittimità costituzionale della norma che dispone la ricordata variazione territoriale.

A ciò fa seguito, stante il chiaro rapporto di subordinazione che le lega al ricordato art. 1, la illegittimità costituzionale anche dei successivi artt. 2 e 3 della medesima legge regionale n. 6 del 2010.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6, recante «Marina di Casalabate: modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e integrazione alla legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali)»;

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della medesima legge della Regione Puglia n. 6 del 2010, sollevata, in riferimento all'art. 133, secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 9 febbraio 2011.

Il cancelliere: FRUSCELLA

11C0086

N. 37

Sentenza 7 - 9 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge finanziaria 2007 - Rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2007 - Obbligo per gli enti di conseguire un saldo finanziario in termini di cassa pari a quello medio riferito agli anni 2003-2005, calcolato secondo la procedura stabilita dalle norme censurate - Denunciata violazione dei principi di contabilità pubblica, di buon andamento della pubblica amministrazione, di autonomia dei comuni, di ragionevolezza e di leale collaborazione tra Stato ed enti territoriali - Difetto di legittimazione del rimettente a sollevare la questione - Inammissibilità.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 681 e 683.
- Costituzione, artt. 5, 81, 97, 114, 117 e 119.

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



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 681 e 683, 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 regionale di controllo per la Regione Lombardia nel procedimento di controllo relativo al Comune di Pessano con Bornago con ordinanza del 1° giugno 2009, iscritta al n. 202 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, 1ª 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 Paolo Maddalena.

Ritenuto in fatto

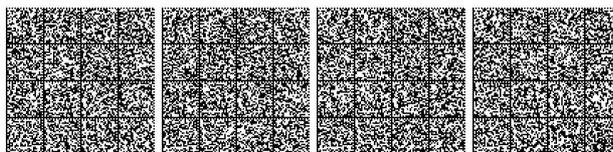
1. — La Corte dei conti – Sezione Regionale di controllo per la Regione Lombardia, con ordinanza del 1° giugno 2009, ha sollevato, in riferimento agli articoli 5, 81, 97, 114, 117 e 119 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dei commi 681 e 683 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) «nella parte in cui prevedono che per il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2007 gli enti devono conseguire un saldo finanziario “in termini di cassa” pari a quello medio riferito agli anni 2003 – 2005, calcolato secondo la procedura stabilita dalle norme in questione».

1.1. — Nell'ordinanza di rimessione si osserva, anzitutto, che la Sezione regionale di controllo della Lombardia deve “rendere una specifica pronuncia”, in conformità a quanto dispone il comma 168 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), sulla base delle relazioni sui conti consuntivi degli enti locali relativi all'esercizio finanziario 2007. Si evidenzia, quindi, che, all'esito dell'istruttoria, in base alla relazione dell'organo di revisione economico-finanziaria, «nel contraddittorio con l'amministrazione interessata», è stato accertato che il Comune di Pessano con Bornago ha conseguito un saldo finanziario di cassa «tale che, secondo la disciplina relativa al patto di stabilità interno per l'anno 2007», e cioè l'art. 1, commi 678 e seguenti, della legge n. 296 del 2006, detto ente non risulta aver conseguito l'obiettivo stabilito dalla citata normativa.

1.2. — Ciò premesso, la Corte rimettente sostiene di essere legittimata a sollevare la questione, assumendo che la pronuncia resa ai sensi dell'art. 1, comma 168, della legge n. 266 del 2005 «costituisce l'accertamento di un fatto giuridico (mancato rispetto del patto di stabilità interno) non fondato sulla valutazione dell'attività gestoria dell'ente ma conseguente all'esame di legalità e regolarità delle scritture contabili quali si riflettono nel conto consuntivo dell'ente». Si osserva che il raffronto tra la fattispecie ed il parametro normativo «non è finalizzato alla adozione di effettive misure correttive (come avviene nella sede dell'esame del bilancio preventivo)», bensì, all'esito dell'accertamento di una grave irregolarità di natura finanziaria e contabile, all'adozione di misure sanzionatorie sulle quali la Corte dei conti è tenuta a vigilare.

Del resto, argomenta ancora il rimettente, il rispetto dei principi desumibili dall'art. 81 Cost. da parte degli enti territoriali è condizionato dai limiti esterni «fissati dallo Stato nell'esercizio di poteri che siano espressione della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica» (art. 117 Cost.), i quali, tuttavia, devono essere rispettosi delle norme costituzionali «sia quanto all'estensione del potere sia quanto al merito del vincolo».

La Sezione regionale sostiene, quindi, che, alla luce dell'interpretazione della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), fornita dalla stessa giurisprudenza costituzionale, vi è «una linea di tendenza di significativo ampliamento delle nozioni di giudice e di giurisdizione». A tal riguardo, ponendosi in risalto che una siffatta valutazione trova fondamento anche «sulla posizione istituzionale, accompagnata da garanzie costituzionali, della Corte dei conti e dei suoi magistrati», nell'ordinanza di rimessione si richiamano le pronunce relative alle Sezioni riunite della stessa Corte dei conti in sede di parificazione del bilancio dello Stato, giacché il procedimento deve “svolgersi” con «le formalità della sua giurisdizione contenziosa» (sentenze n. 121 del 1966 e n. 244 del 1995), nonché quelle sulle Sezioni del controllo in riferimento al controllo preventivo di legittimità sugli atti dello Stato (sentenza n. 226 del 1976), il quale, sebbene non possa reputarsi un giudizio in senso tecnico-processuale, è funzione, sotto taluni e limitati aspetti, assimilabile «alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa».



Ad avviso della Corte rimettente, assumerebbe, poi, fondamentale importanza il principio – che si assume ispiratore della giurisprudenza costituzionale nello specifico – rappresentato dall’ampliamento della nozione di giudice in funzione dell’esigenza «di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero per altra via ad essa sottoposte». Proprio nella fattispecie, rileverebbe il fatto che agli enti territoriali sarebbe altrimenti precluso «l’accesso al giudizio di costituzionalità sui vincoli fissati dallo Stato, vincoli che condizionano la costruzione dei bilanci degli enti e limitano l’autonomia finanziaria».

Nell’ordinanza si sostiene, dunque, che le attribuzioni della Corte dei conti in base al comma 168 dell’art. 1 della legge n. 266 del 2005 «possono essere lette in funzione di garanzia degli enti territoriali nel disegno complessivo di riforma del titolo V della Costituzione», là dove l’accertamento della sana gestione finanziaria ed il rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità è “stato affidato ad una istituzione caratterizzata dalla terzietà» (sentenza n. 179 del 2007), potendo soltanto la Corte dei conti «tutelare effettivamente la giustiziabilità costituzionale dei diritti ed interessi degli enti territoriali, in ipotesi lesi da norme statali della cui costituzionalità si dubita».

Si osserva ancora che il comma 168 citato ha espressamente individuato nella Corte dei conti “la sede specifica” di verifica del patto di stabilità da parte degli enti territoriali, dinanzi alla quale, pertanto, Comuni e Province «possono illustrare le ragioni del mancato rispetto dei parametri finanziari del patto», che il giudice contabile valuta. Inoltre, sostiene la Sezione remittente, l’ambito «del presente giudizio attiene [...] al raffronto tra statuizioni di bilancio dell’ente e vincoli posti espressamente da norme statali, e non riguarda il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche di cui all’art. 3 quarto comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, per il quale il giudice delle leggi ha escluso che la pronuncia della Corte dei conti rivesta i caratteri del giudizio».

1.4. — Quanto alla non manifesta infondatezza, la Sezione di controllo per la Regione Lombardia evidenzia, anzitutto, che la normativa impugnata, relativa al patto di stabilità interno per l’anno 2007, ha previsto che gli enti territoriali, per quell’anno, siano tenuti «al rispetto di due vincoli: uno riferito alla gestione di competenza e l’altro alla gestione di cassa».

Ad avviso della rimettente Corte dei conti, il vincolo di competenza, seppur limitativo della possibilità di azione degli amministratori locali, «non incide sulla loro libertà di scegliere le attività da intraprendere, impegnando le relative somme stanziare nel bilancio di previsione», rispettando l’organizzazione del sistema di bilancio e di contabilità degli enti territoriali, «ancora basata sul criterio della competenza».

L’introduzione di «un limite alla gestione di cassa» può invece «impedire che vengano effettuati pagamenti in misura eccedente il saldo finanziario, anche in presenza di debiti scaduti relativi ad obbligazioni legittimamente assunte in esercizi precedenti».

In definitiva, si determina una situazione «nella quale gli amministratori degli enti interessati debbono scegliere se rispettare la disciplina relativa al patto e rendersi inadempienti in relazione ad obbligazioni regolarmente assunte o adempiere a queste ultime e non rispettare la disciplina del patto, commettendo una grave irregolarità finanziaria, idonea ad incidere sulla gestione degli anni successivi».

Una siffatta incongruenza sembrerebbe avvertita dallo stesso legislatore, il quale, nell’ambito della manovra finanziaria per il 2009, ha previsto che «gli enti che non hanno rispettato il patto relativo all’esercizio 2008 per soli motivi inerenti la cassa relativa gli investimenti, in base ad alcuni specifici criteri, non sono assoggettati alla disciplina sanzionatoria, prevista in linea generale per il mancato rispetto del patto (comma 21-bis dell’art. 77-bis del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. in l. 6 agosto 2008, n. 133, introdotto dall’art. 2, comma 41, lett. f) della l. 22 dicembre 2008, n. 203)».

La disciplina legislativa denunciata verrebbe, quindi, a confliggere con vari parametri costituzionali.

Sussisterebbe, anzitutto, un contrasto con gli artt. 81, 117 e 119 Cost..

Nell’ordinanza di rimessione si rileva che, anche dopo la riforma costituzionale del 2001, lo Stato ha conservato il potere di disciplinare in linea generale il sistema dei bilanci pubblici, imperniato sul meccanismo della gestione di competenza, «e, più in generale, dell’ordinamento contabile degli enti territoriali che, per contro, possono vantare autonomia di spesa».

Sicché, «a fronte di un sistema imperniato sulla gestione di competenza e su obbligazioni legittimamente assunte nei confronti di terzi non è né razionale né legittimo stabilire le regole del patto di stabilità in modo da imporre, in caso di lecita assunzione di impegni di spesa in esercizi precedenti, la scelta fra pagare il debito violando le disposizioni sul patto di stabilità o osservare queste ultime e violare le regole sul pagamento dei debiti (regolarmente) assunti».



Inoltre, il contrasto con l'art. 81, commi terzo e quarto, Cost. verrebbe in rilievo in quanto l'ente, nel predisporre il bilancio, «che è anche strumento di programmazione», è tenuto ad indicare «le modalità di reperimento delle risorse necessarie per far fronte alle spese». Pertanto, nel «bilancio comunale e provinciale dell'anno nel quale vengono allocate (e accertate) le risorse necessarie per la realizzazione della spesa di investimento vi è una destinazione specifica ed una dimensione temporale dell'intervento. Così la spesa di investimento, nell'esercizio nel quale viene effettuata e dà luogo a pagamento, trova copertura nelle risorse già stanziati in esercizi precedenti, trattandosi di conseguenza necessaria delle procedure amministrative avviate negli anni precedenti».

La Sezione di controllo prospetta, altresì, la violazione degli artt. 97 e 119 Cost..

Si ribadisce che «il mancato raggiungimento dell'obiettivo del patto di stabilità secondo i parametri della gestione di cassa è, nella più parte dei casi, conseguenza della discrasia temporale tra la procedura formale di impegno delle risorse necessarie per il finanziamento di un'opera pubblica, richiesta dall'attuale sistema di contabilità degli enti territoriali, l'assunzione degli obblighi contrattuali, l'esecuzione dei lavori e i pagamenti conseguenti agli investimenti effettuati».

Soprattutto, ma non solo, nel caso di comuni di non elevate dimensioni, con risorse finanziarie limitate, detti pagamenti costituiscono «la gran parte della spesa in conto capitale senza che, a fronte, vi siano, nell'anno, altri flussi di entrata in conto capitale comparabili, dovendo gli enti programmare nel tempo le proprie opere pubbliche ed il reperimento delle relative risorse». Pertanto, l'ente pubblico «il quale voglia rispettare il Patto di stabilità si trova [...] nella impossibilità di pagare gli importi dovuti in base alle obbligazioni assunte, potendo essere assoggettato, così, alle conseguenze dell'inadempimento e, quindi, a spese aggiuntive sia in termini di interessi che di risarcimento del danno», con ulteriori conseguenze pregiudizievoli quanto alla realizzazione degli stessi lavori o alla lievitazione dei loro costi.

Donde la violazione degli anzidetti parametri, giacché la norma impugnata contrasta «con i principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa per i motivi» innanzi esposti. Peraltro, verrebbe violato anche il principio di ragionevolezza, posto che l'ente si trova nella situazione di non rispettare, «alternativamente, la disposizione della legge finanziaria che prevede la disciplina del patto ovvero le disposizioni di contabilità pubblica e del codice civile sull'adempimento delle obbligazioni»; là dove, inoltre, il beneficio sarebbe solo apparente, posto che «non si tratta di mancati pagamenti veri e propri, ma soltanto di pagamenti differiti nel tempo che si ripercuotono sui risultati dell'esercizio nel quale il debito viene pagato», determinando però l'aggravio della maturazione di interessi passivi.

In definitiva, la scelta che gli amministratori pubblici sono chiamati a compiere «fra rispetto del patto di stabilità o pagamento delle obbligazioni legittimamente assunte presenta gravi riflessi sulla complessiva funzionalità dell'ente pubblico che, in ogni caso, subisce un danno o una limitazione nella sua capacità gestionale».

Secondo il rimettente, sarebbero violati anche gli artt. 5, 114, 117, commi secondo e terzo, Cost.

Posto che, dopo la riforma del Titolo V, parte seconda della Costituzione, lo Stato nell'esercizio dei poteri di coordinamento della finanza pubblica e del sistema contabile pubblico «deve agire nel solco del principio della leale collaborazione, tenendo conto delle esigenze e necessità degli enti territoriali», il legislatore statale «non può prevedere obblighi a carico dell'ente che costringano gli amministratori ad adottare comportamenti gestionali che, in qualunque modo, implicino la violazione di disposizioni di legge». Come già rilevato, gli enti territoriali potrebbero essere posti nell'alternativa di «pagare i debiti in scadenza, riferiti ad attività legittimamente avviate ovvero rispettare la disciplina del patto di stabilità interno».

In punto di rilevanza della questione, la Sezione di controllo rimettente osserva che «l'accertamento del mancato rispetto del patto di stabilità interno anche in relazione alla sola gestione di cassa comporta per l'ente territoriale gravi conseguenze che si ripercuotono nella gestione degli esercizi successivi», come accadrebbe, dunque, al Comune di Pessano con Bornago che ha osservato i limiti del patto di stabilità inerenti la gestione di competenza, ma non quelli relativi alla gestione di cassa. Sicché, ove le disposizioni impuginate vengano dichiarate incostituzionali, «il Comune di Pessano con Bornago risulterebbe aver rispettato la disciplina inerente il patto di stabilità per l'anno 2007». Altrimenti, lo stesso Comune dovrebbe «procedere al calcolo degli obiettivi relativi al patto di stabilità per l'esercizio 2009 utilizzando parametri finanziari maggiormente gravosi, stabiliti dal legislatore con lo scopo di penalizzare gli enti che nel 2007 non hanno osservato la disciplina vincolistica (art. 77-bis del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. in l. 6 agosto 2008, n. 133)».

2. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per una declaratoria di inammissibilità o, comunque, di manifesta infondatezza della sollevata questione.



La difesa erariale osserva che le norme impugnate, lungi dal penalizzare il rispetto dell'art. 81 Cost., sono invece finalizzate proprio a garantirlo più incisivamente, inducendo ad una «maggiore programmazione degli impegni e dei pagamenti». In definitiva, i limiti anche di cassa impongono all'ente locale di «temporizzare con assoluta precisione le varie fasi di realizzazione degli interventi impegnati, con particolare riferimento agli stati di avanzamento lavori e ai relativi pagamenti; programmazione assolutamente carente prima dell'introduzione delle regole sul patto di stabilità interno in termini di cassa». Con ciò l'ente potrebbe evitare anche «gli inconvenienti» di assumere impegni contrattuali «in carenza di spazi finanziari per i relativi pagamenti».

Peraltro, alla situazione che il rimettente assume essersi verificata nell'anno 2007 si sarebbe potuto porre argine «attraverso una limitazione dei pagamenti e degli impegni e un incremento degli accertamenti e delle riscossioni di competenza dell'anno 2007».

Inoltre, osserva ancora la parte pubblica intervenuta, proprio per evitare che il patto di stabilità potesse determinare una limitazione dell'attività gestionale dell'ente, il legislatore, a decorrere dal 2007, e a seguito di «specificata richiesta degli enti locali», [...] ha sostituito «ai limiti di spesa in termini di competenza e cassa i limiti ai saldi», che garantiscono «maggiore elasticità rispetto al tetto di spesa».

Soggiunge la difesa erariale che «i problemi sollevati dalla Corte dei conti appaiono essere del tutto teorici», non venendo fornita alcuna indicazione sulla natura dei pagamenti ai quali era tenuto il Comune nel 2007 e sulle complessive risorse finanziaria a sua disposizione; né, del resto, si comprende dall'ordinanza di rimessione «se il mancato rispetto del patto in termini di cassa sia dipeso da una oggettiva difficoltà a contenere il complesso dei pagamenti nel limite fissato, ovvero da una non oculata scelta dei pagamenti da effettuare nel rispetto delle regole stabilite dalla legislazione vigente».

La parte pubblica intervenuta conclude rammentando che, proprio per evitare negative ricadute per la mancata capacità degli enti di programmare i saldi, l'articolo 9, comma 3-bis, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, ha previsto la possibilità per i creditori, in base a certificazione degli enti territoriali, «di procedere alla cessione dei crediti certi, liquidi ed esigibili, pro soluto a banche o intermediari finanziari».

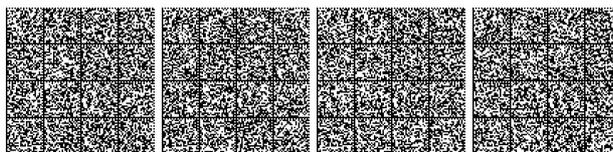
3. — Con successiva memoria il Presidente del Consiglio dei ministri, ribadendo le conclusioni già rassegnate, ha rilevato che la legge sul patto di stabilità è adempimento di obblighi comunitari, sicché – escludendo la pertinenza del parametro di cui all'art. 81 Cost., che non attiene ai procedimenti di pagamento – essa deve essere scrutinata alla luce dell'art. 117, primo comma, Cost. e una volta acclarata, come nella specie, la «legittimità comunitaria, non può essere effettuata nessuna indagine ulteriore in base a parametri diversi».

Considerato in diritto

1. — La Corte dei conti – Sezione Regionale di controllo per la Regione Lombardia, con ordinanza del 1° giugno 2009 – emessa nel procedimento di controllo del Comune di Pessano con Bornago, ai fini della verifica del patto di stabilità interno dei comuni della Provincia di Milano, operata in base alla disciplina recata dall'articolo 1, commi da 166 a 174, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006) – ha sollevato, in riferimento agli articoli 5, 81, 97, 114, 117 e 119 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dei commi 681 e 683 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) «nella parte in cui prevedono che per il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2007 gli enti devono conseguire un saldo finanziario “in termini di cassa” pari a quello medio riferito agli anni 2003 – 2005, calcolato secondo la procedura stabilita dalle norme in questione».

1.1. — Le disposizioni denunciate – nel testo vigente al momento dell'emissione dell'ordinanza di rimessione, per effetto delle modifiche recate dall'articolo 1, comma 379, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008) – stabiliscono quanto segue:

il comma 681: «Per il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno gli enti devono conseguire un saldo finanziario in termini di cassa e di competenza, per l'esercizio 2007, e di sola competenza mista, per gli esercizi 2008, 2009 e 2010, pari al corrispondente saldo medio del triennio 2003-2005 migliorato della misura annualmente determi-



nata ai sensi del comma 678, lettera c), ovvero dei commi 679 e 679-bis. Per il solo anno 2008 gli enti che nel triennio 2003-2005 hanno registrato un saldo medio di competenza mista positivo e maggiore del saldo medio di cassa possono conseguire l'obiettivo di miglioramento in termini di saldo finanziario di competenza mista o, in alternativa, in termini di cassa e di competenza. Le maggiori entrate derivanti dall'attuazione dei commi 142, 143 e 144 concorrono al conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno»;

il comma 683: «Ai fini del comma 686, il saldo finanziario e quello medio del triennio 2003-2005 sono calcolati, per l'anno 2007, sia per la gestione di competenza sia per quella di cassa e, per gli anni 2008, 2009 e 2010, per la sola gestione di competenza mista, quale differenza tra le entrate finali e le spese finali al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti. Nel saldo finanziario non sono considerate le entrate in conto capitale riscosse nel triennio 2003-2005, derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare e mobiliare destinate, nel medesimo triennio, all'estinzione anticipata di prestiti. Per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti nel saldo finanziario non sono considerate le spese in conto capitale e di parte corrente, autorizzate dal Ministero, necessarie per l'attivazione di nuove sedi di uffici giudiziari, ivi incluse quelle relative al trasloco».

1.2. — Ad avviso del rimettente, le norme censurate violerebbero, anzitutto, gli artt. 81, 117 e 119 Cost., giacché, lo stabilire un limite ai pagamenti che di anno in anno le amministrazioni territoriali possono legittimamente effettuare «si pone in contrasto con le regole di fondo del sistema contabile e, conseguentemente, con le disposizioni costituzionali che regolano l'esercizio del potere da parte dello Stato», non risultando, «a fronte di un sistema imperniato sulla gestione di competenza e su obbligazioni legittimamente assunte nei confronti di terzi [...] né razionale né legittimo stabilire le regole del patto di stabilità in modo da imporre, in caso di lecita assunzione di impegni di spesa in esercizi precedenti, la scelta fra pagare il debito violando le disposizioni sul patto di stabilità o osservare queste ultime e violare le regole sul pagamento dei debiti (regolarmente) assunti». In particolare, poi, la violazione dell'art. 81, commi terzo e quarto, Cost., sussisterebbe in quanto nel «bilancio comunale e provinciale dell'anno nel quale vengono allocate (e accertate) le risorse necessarie per la realizzazione della spesa di investimento vi è una destinazione specifica ed una dimensione temporale dell'intervento. Così la spesa di investimento, nell'esercizio nel quale viene effettuata e dà luogo a pagamento, trova copertura nelle risorse già stanziare in esercizi precedenti, trattandosi di conseguenza necessaria delle procedure amministrative avviate negli anni precedenti».

Si deduce, inoltre, il contrasto con gli artt. 97 e 119 Cost., oltre che con il «principio di ragionevolezza», giacché la scelta che gli amministratori pubblici sono chiamati a compiere «fra rispetto del patto di stabilità o pagamento delle obbligazioni legittimamente assunte presenta gravi riflessi sulla complessiva funzionalità dell'ente pubblico che, in ogni caso, subisce un danno o una limitazione nella sua capacità gestionale». E con gli artt. 5, 114, 117, commi secondo e terzo, Cost., non potendo il legislatore statale «prevedere obblighi a carico dell'ente che costringano gli amministratori ad adottare comportamenti gestionali che, in qualunque modo, implicino la violazione di disposizioni di legge», come avviene là dove gli enti territoriali potrebbero essere posti nell'alternativa di «pagare i debiti in scadenza, riferiti ad attività legittimamente avviate ovvero rispettare la disciplina del patto di stabilità interno».

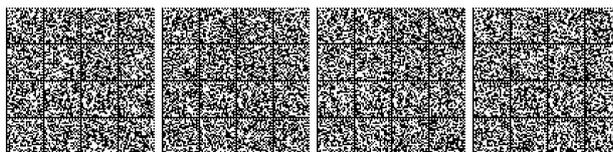
2. — La questione è inammissibile per difetto di legittimazione del rimettente a sollevarla.

2.1. — Il contesto normativo entro il quale la Sezione di controllo per la Regione Lombardia della Corte dei conti opera nella fattispecie è segnato dall'art. 1, commi 166-169, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006).

Per quanto specificamente interessa, il comma 166 dispone: «Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo».

A sua volta il comma 167 stabilisce: «La Corte dei conti definisce unitariamente criteri e linee guida cui debbono attenersi gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria nella predisposizione della relazione di cui al comma 166, che, in ogni caso, deve dare conto del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione».

Infine, con il comma 168 si prevede: «Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, qualora accertino, anche sulla base delle relazioni di cui al comma 166, comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto, adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive e sul rispetto dei vincoli e limitazioni posti in caso di mancato rispetto delle regole del patto di stabilità interno».



Quello configurato dalle norme appena richiamate costituisce una tipologia di controllo sulla quale questa Corte ha avuto modo di soffermarsi, segnatamente, con la sentenza n. 179 del 2007.

Con tale pronuncia si è posto in evidenza che le norme anzidette introducono un nuovo tipo di controllo affidato alla Corte dei conti, dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost.

Esso assume, quindi, anche i caratteri propri del controllo sulla gestione in senso stretto e concorre, insieme a quest'ultimo, alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e dell'osservanza del patto di stabilità interno, che la Corte dei conti può garantire in un'ottica "collaborativa". Pertanto, nell'esercizio di tale controllo, detta Corte si limita alla segnalazione all'ente controllato delle rilevate disfunzioni e rimette all'ente stesso l'adozione delle misure necessarie.

2.3. — Ciò premesso, giova rammentare che, in precedenza, questa Corte ha ammesso la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale, nell'esercizio della sua funzione di controllo, in due ambiti specifici.

Il primo ambito è quello del giudizio di parificazione del bilancio dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995), riguardo al quale la Corte ha affermato che tale giudizio si svolge nelle forme della giurisdizione contenziosa, limitando la legittimazione alla proposizione di questioni aventi come parametro costituzionale di riferimento l'art. 81 Cost.

Il secondo ambito è quello del controllo preventivo di legittimità (sentenze n. 384 del 1991 e n. 226 del 1976), in ordine al quale la Corte ha rilevato che la funzione ivi svolta dalla Corte dei conti è analoga alla funzione giurisdizionale. Si tratta, infatti, di un tipo di controllo esterno, neutrale e volto a garantire la legalità degli atti ad esso sottoposti. La legittimazione dell'organo come giudice *a quo* è stata altresì giustificata anche in ragione dell'esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che più difficilmente verrebbero ad esso sottoposte per altra via.

Appare evidente che, per i motivi sopra esposti, il tipo di controllo in esame non può essere considerato "attività giurisdizionale", trattandosi di un controllo diretto non a dirimere una controversia, ma ad assicurare, in via collaborativa, la sana gestione degli enti locali, nonché il rispetto da parte di questi ultimi del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento di cui all'art. 119 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità dell'articolo 1, commi 681 e 683, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), sollevata, in riferimento agli articoli 5, 81, 97, 114, 117 e 119 della Costituzione, dalla Corte dei conti – Sezione Regionale di controllo per la regione Lombardia, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: MADDALENA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 9 febbraio 2011.

Il cancelliere: FRUSCELLA



n. 38

Ordinanza 7 - 9 febbraio 2011

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile per il risarcimento del danno promosso nei confronti di un senatore in relazione ad alcuni commenti e valutazioni da questi espresse nel corso di un programma televisivo - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni del parlamentare adottata dal Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Corte di appello di Roma - Assistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Delibera del Senato della Repubblica 30 giugno 2004 (Doc. IV-*quater*, n. 22).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 maggio 1953, n. 87, art. 37.

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 per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 30 giugno 2004, relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Roberto Castelli nei confronti dell'onorevole Oliviero Diliberto, promosso dalla Corte di appello di Roma con ricorso depositato in cancelleria l'11 giugno 2010 ed iscritto al n. 6 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2010, fase di ammissibilità.

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

Ritenuto che, con ricorso del 20 gennaio 2010, depositato il 10 giugno 2010, la Corte di appello di Roma ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato a seguito della deliberazione adottata dal Senato della Repubblica il 30 giugno 2004 (doc. IV - *quater*, n. 22), con la quale è stata dichiarata la insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Roberto Castelli nei confronti dell'onorevole Oliviero Diliberto e per le quali quest'ultimo ha promosso azione civile per il risarcimento dei danni davanti al Tribunale di Roma;

che la Corte ricorrente premette, in punto di fatto, che, con atto di citazione notificato il 28 aprile 2004, l'on. Diliberto ha convenuto in giudizio il sen. Castelli per sentirne dichiarare la responsabilità per la diffusione di commenti e valutazioni reputati offensivi, denigratori e difforni dal vero, effettuati dal convenuto, all'epoca Ministro della giustizia, nel corso del programma televisivo «Telecamere» registrato il 18 marzo 2004 e trasmesso da Rai 3 il successivo 21 marzo 2004;

che, al riguardo, dopo aver riferito in dettaglio le espressioni reputate lesive della propria dignità da parte dell'attore, la Corte ha puntualizzato che il giudice di primo grado aveva ritenuto di accogliere la eccezione di improcedibilità della domanda fondata sulla delibera di insindacabilità, ex art. 68 Cost., delle opinioni espresse dal convenuto, adottata dal Senato della Repubblica il 30 giugno 2004, in quanto, alla luce dei principi delineati dalla legge n. 140 del 2003, la garanzia della immunità doveva ritenersi estesa ad «ogni attività di critica e denuncia politica connessa alla funzione parlamentare, espletata anche al di fuori delle sedi istituzionali, dando così adito ad una valutazione più flessibile in ordine alle esternazioni dei politici, venendo di fatto meno il nesso con l'attività istituzionale propria»;



che, adita a seguito di appello proposto dall'on. Diliberto, la Corte ha innanzi tutto sottolineato che, a seguito di ricorso proposto dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma, nell'ambito del procedimento penale instaurato a seguito di querela proposta dall'on. Diliberto nei confronti del sen. Castelli per il reato di diffamazione in relazione agli stessi fatti oggetto del procedimento *a quo*, è stato sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, già deciso da questa Corte con la sentenza n. 304 del 2007, con la quale è stato dichiarato che «non spettava al Senato della Repubblica affermare che le dichiarazioni rese dal senatore Roberto Castelli, oggetto del procedimento penale pendente dinanzi al Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Roma, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 68 della Costituzione», con conseguente annullamento della «deliberazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del 18 maggio 2005, nella parte in cui richiama la delibera di insindacabilità adottata il 30 giugno 2004 per il procedimento civile avente il medesimo oggetto»;

che, a tal proposito, la Corte ricorrente osserva, tuttavia, che la delibera di insindacabilità del 30 giugno 2004 non è stata diretto oggetto della pronuncia di annullamento da parte di questa Corte, malgrado la identità dei fatti tra quelli oggetto del procedimento penale e quelli su cui si fonda la domanda civile, oggetto dell'odierno procedimento;

che, pertanto, richiamata la giurisprudenza di legittimità soffermatasi sul tema della insindacabilità ex art. 68 Cost., e testualmente riprodotti ampi stralci della proposta della Giunta per le elezioni e per le immunità parlamentari, comunicata alla Presidenza del Senato il 15 giugno 2004, la Corte ricorrente sottolinea come, in quest'ultimo documento, non siano stati individuati atti tipici posti in essere dal parlamentare Castelli, nei quali fossero stati affrontati i temi oggetto delle frasi poste a base della azione civile, giacché alcuni atti evocati a tal riguardo sarebbero, infatti, generici, mentre altri irrilevanti, in quanto riguardanti un diverso parlamentare; altri riferimenti, ancora, non sarebbero pertinenti, dal momento che gli stessi non risulterebbero assimilabili alla ipotesi in esame. In ogni caso – puntualizza, ancora, l'atto di ricorso – alcune delle espressioni usate, non sarebbero state riferite ad atti tipici, neppure nella delibera di insindacabilità;

che, dunque – conclude la ricorrente – sussistono i presupposti per sollevare conflitto di attribuzione nei confronti del Senato della Repubblica, in riferimento alla deliberazione di insindacabilità adottata il 30 giugno 2004, e della quale viene conseguentemente sollecitato l'annullamento, con la correlativa dichiarazione di non spettanza.

Considerato che, in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, a delibare, senza contraddittorio, se il ricorso sia ammissibile in quanto vi sia «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza», sussistendone i requisiti soggettivo ed oggettivo e restando impregiudicata ogni ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità;

che, sotto il profilo del requisito soggettivo, va riconosciuta la legittimazione della Corte di appello di Roma a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli;

che, parimenti, deve essere riconosciuta la legittimazione del Senato della Repubblica ad essere parte del presente conflitto, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che, per quanto attiene al profilo oggettivo, la Corte ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzione costituzionalmente garantita, in conseguenza di un esercizio ritenuto illegittimo, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere spettante al Senato della Repubblica di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse dai membri di quel ramo del Parlamento ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che, dunque, esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetta alla competenza della Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile, ai sensi dell'articolo 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il ricorso per conflitto tra poteri dello Stato indicato in epigrafe, proposto dalla Corte di appello di Roma nei confronti del Senato della Repubblica;



Dispone:

che la Cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza alla ricorrente Corte di appello di Roma;

che il ricorso e la presente ordinanza siano, a cura della ricorrente, notificati al Senato della Repubblica, in persona del suo Presidente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, presso la Cancelleria della Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: GROSSI

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 9 febbraio 2011.

Il cancelliere: FRUSCELLA

11C0088

N. 39

Ordinanza 7 - 9 febbraio 2011

Guidizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Corte costituzionale - Pronunce - Errori materiali contenuti nell'epigrafe, nel "Ritenuto in fatto", nel "Considerato in diritto" e nel dispositivo della sentenza n. 365 del 2010 - Correzione.

– Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 32.

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per la correzione di errore materiale contenuto nella sentenza n. 365 del 15-22 dicembre 2010.

Udito nella camera di consiglio del 26 gennaio 2011 il giudice relatore Sabino Cassese.

Rilevato che, nella sentenza in oggetto, è erroneamente contenuta l'espressione «legge 11 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale)» in luogo di quella «legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale)».

Ravvisata la necessità di correggere gli errori materiali occorsi nella redazione della sentenza in oggetto, nonostante la disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima sia inequivocabilmente individuata dal tenore della motivazione, nonché dalla corretta indicazione di mese, anno, numero e titolo della legge n. 689 del 1981.

Visto l'articolo 32 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dispone che gli errori materiali occorsi nella redazione della sentenza n. 365 del 15 dicembre 2010 siano corretti nel modo che segue:

nell'epigrafe, nel punto 1 del Considerato in diritto e nel dispositivo: le parole "11 novembre" sono sostituite dalle parole "24 novembre";

nel punto 1 del Ritenuto in fatto: dopo "11" e prima di "novembre" è inserita l'espressione "(recte 24)".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: CASSESE

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 9 febbraio 2011.

Il cancelliere: FRUSCELLA

11C0089

N. 40

Sentenza 7 - 9 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Modifiche all'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006 concernente il sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale - Requisiti per l'accesso al detto sistema - Ricorso del Governo - Ius superveniens concernente la disposizione impugnata, successivamente alla proposizione del ricorso, in senso satisfattivo delle ragioni del ricorrente - Impossibilità di escludere l'applicazione *medio tempore* della disposizione censurata - Insussistenza dei presupposti per la declaratoria di cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6, art. 4, come modificato dalla legge Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2009, n. 24, art. 9, commi 51, 52 e 53.
- Costituzione, artt. 2, 3, 38 e 97.

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Modifiche all'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006 - Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale - Accessibilità ai soli cittadini comunitari residenti nella Regione da almeno trentasei mesi - Abrogazione del riconoscimento dell'accesso ai servizi ed interventi ad alcune categorie di persone a diverso titolo presenti sul territorio regionale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di buon andamento e imparzialità della pubblica Amministrazione - Censura priva di sufficiente ed autonoma motivazione - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6, art. 4, come modificato dalla legge Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2009, n. 24, art. 9, commi 51, 52 e 53.
- Costituzione, art. 97.



Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Modifiche all'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006 - Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale - Accessibilità ai soli cittadini comunitari residenti nella Regione da almeno trentasei mesi - Abrogazione del riconoscimento dell'accesso ai servizi ed interventi ad alcune categorie di persone a diverso titolo presenti sul territorio regionale - Irragionevole discriminazione, tra i fruitori del sistema integrato, degli extracomunitari nonché dei cittadini europei, inclusi gli italiani, non residenti da almeno trentasei mesi - Violazione del principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6, art. 4, come modificato dalla legge Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2009, n. 24, art. 9, commi 51, 52 e 53.
- Costituzione, art. 3 (artt. 2, 38 e 97).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 51, 52 e 53, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2009, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione - Legge finanziaria 2010), modificativi dell'art. 4 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato in data 8-11 marzo 2010, depositato in cancelleria il 16 marzo 2010 ed iscritto al n. 46 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Friuli-Venezia Giulia;

Udito nell'udienza pubblica del 30 novembre 2010 il giudice relatore Maria Rita Saulle;

Uditi l'avvocato dello Stato Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato in data 8-11 marzo 2010 e depositato il successivo 16 marzo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 4 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), così come modificato dall'art. 9, commi 51, 52 e 53, della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione - Legge finanziaria 2010), per violazione degli articoli 2, 3, 38 e 97 della Costituzione.

1.1. — Il ricorrente premette che, nel testo antecedente la modifica citata, l'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006 disponeva, al primo comma, che il diritto ad accedere al sistema regionale integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale spettava a «tutte le persone residenti nella Regione», e, al comma successivo, che detti servizi dovevano essere garantiti anche ad alcune categorie di persone comunque presenti nel territorio della Regione, quali i cittadini italiani temporaneamente presenti, gli stranieri legalmente soggiornanti ai



sensi del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), i richiedenti asilo, rifugiati e apolidi, nonché i minori e le donne straniere in stato di gravidanza e nei sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvedono.

Ebbene, il ricorrente evidenzia, da un lato, che l'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 6 del 2006, così come modificato dall'art. 9, comma 51, della legge regionale n. 24 del 2009, prevede invece che il «diritto ad accedere agli interventi e ai servizi del sistema integrato» sia riconosciuto soltanto a «tutti i cittadini comunitari residenti in Regione da almeno trentasei mesi»; dall'altro, che l'originario secondo comma del medesimo art. 4 – il quale riconosceva ad alcune categorie di persone, a diverso titolo presenti sul territorio regionale, l'accesso agli interventi ed ai servizi del sistema integrato – risulta abrogato dall'art. 9, comma 52, della medesima legge regionale n. 24 del 2009. Secondo il ricorrente, la disposizione regionale, «nella nuova complessiva formulazione risultante dalle modifiche» citate, sarebbe «ingiustificatamente discriminatoria», in primo luogo, «nei confronti degli extracomunitari residenti o non», posto che l'accesso agli interventi e servizi è espressamente limitato ai soli cittadini dell'Unione europea; in secondo luogo, nei confronti dei cittadini europei, inclusi gli stessi cittadini italiani, i quali non siano comunque residenti da almeno trentasei mesi. Secondo il ricorrente, infatti, un tale lasso temporale risulterebbe, in ragione della sua ampiezza, «eccessivamente limitativo» del godimento di prestazioni e servizi che, «in quanto strettamente inerenti alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana» e dunque al soddisfacimento di diritti fondamentali, dovrebbero invece essere garantiti, con carattere di generalità e uniformità sul territorio nazionale, «a tutti gli aventi diritto» (così come sarebbe stato affermato da questa Corte nelle sentenze n. 10 del 2010, n. 166 del 2008 e n. 94 del 2007).

1.2. — Del resto, osserva sempre il ricorrente, l'evidenziata irragionevolezza delle «limitazioni nell'accesso al sistema integrato di interventi e servizi presenti nella Regione» non potrebbe ritenersi superata dalla norma di salvaguardia introdotta dall'art. 9, comma 53, della legge regionale n. 24 del 2009 che, modificando il terzo comma dell'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006, riconosce a «tutte le persone comunque presenti sul territorio regionale il diritto agli interventi di assistenza previsti dalla normativa statale e comunitaria vigente». Osserva al riguardo il ricorrente che, in forza di tale disposizione, rimarrebbero di fatto ingiustificatamente escluse dall'accesso all'intero complesso di interventi e di servizi facenti parte del sistema integrato regionale – di cui beneficiano, invece, tutti i cittadini europei residenti da almeno trentasei mesi – «intere categorie di persone», alle quali spetterebbe il diritto «ai soli interventi di assistenza previsti dalla normativa statale e comunitaria».

In particolare, la tipologia degli interventi regionali preclusi si ricaverebbe, secondo il ricorrente, in primo luogo dall'art. 1, comma 1, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), il quale dispone che «la Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione». In secondo luogo, essa si desumerebbe dal successivo art. 2, comma 1, in base al quale «hanno diritto ad usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea ed i loro familiari, nonché gli stranieri, individuati ai sensi dell'articolo 41 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Ai profughi, agli stranieri ed agli apolidi sono garantite le misure di prima assistenza, di cui all'articolo 129, comma 1, lettera h), del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59)».

Tali prestazioni, precisa ancora il ricorrente, sarebbero «quelle individuate dall'art. 128 del d.lgs. n. 112 del 1998» che, con la locuzione «interventi e servizi sociali», intenderebbe riferirsi a «tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia».

1.3. — Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, l'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006 – come modificato dall'art. 9, commi 51, 52 e 53 della legge regionale n. 24 del 2009 – si porrebbe in contrasto, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, sia con gli artt. 2, 3 e 38 Cost., sia con la citata «normativa di delega statale», «traducendosi in una ingiustificata ed indiscriminata esclusione di intere categorie di persone» – extracomunitarie ovvero europee ma non residenti ovvero non residenti da almeno trentasei mesi – «dal godimento di quelle rilevanti prestazioni sociali che, in quanto volte a rimuovere situazioni di bisogno, di precarietà economica, di disagio individuale o sociale», rientrerebbero «nella categoria dei diritti inviolabili dell'uomo». Infatti, secondo il ricorrente, la evidenziata discriminazione violerebbe, in primo luogo, l'art. 2 Cost., «che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, e



richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica economica e sociale – richiesti anche al legislatore regionale →»; in secondo luogo, l'art. 38 Cost. «che assicura ad ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale [...]».

Il legislatore regionale, infatti, «abrogando, con il comma 52 dell'art. 9, il secondo comma dell'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006 e sostituendo con la più limitata formulazione il terzo comma del medesimo art. 4», non avrebbe salvaguardato nemmeno «specifiche situazioni di particolare bisogno, necessità, o urgenza, come invece specificato dal secondo e terzo comma dell'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006 nella sua precedente formulazione (con riferimento, ad esempio, al particolare status, età, condizioni del cittadino extracomunitario - art. 4, secondo comma - ovvero ai caratteri di urgenza dell'intervento assistenziale richiesto - art. 4, terzo comma)».

1.4. — In terzo luogo, la norma censurata lederebbe anche «l'art. 3 Cost. sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza», posto che le modifiche introdotte all'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006 con la legge n. 24 del 2009 introdurrebbero «discriminazioni per intere categorie di persone – quali i cittadini extracomunitari ovvero gli stessi cittadini comunitari se non residenti da trentasei mesi – non giustificate da specifiche esigenze o situazioni di fatto tali da rendere ragionevole la richiesta, da parte del legislatore regionale, del particolare requisito della cittadinanza comunitaria ovvero della residenza per almeno trentasei mesi».

1.5. — La disposizione impugnata, inoltre, assume ancora il ricorrente, si porrebbe in contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto detta «esclusione dall'accesso» al citato sistema integrato di interventi e servizi sociali «di intere categorie di persone» non assicurerebbe «il buon andamento e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione».

2. — Con atto depositato in data 19 aprile 2010, si è costituita in giudizio la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato.

2.1. — La Regione Friuli-Venezia Giulia premette di essere dotata di potestà legislativa primaria nella materia dei «servizi sociali, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., applicabile alla Regione» in forza dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – che attribuirebbe «ad essa maggiore autonomia» rispetto a quella garantita dallo Statuto speciale – e di aver adottato proprio nell'esercizio di tale potestà sia la legge regionale n. 6 del 2006 sia le modifiche ad essa apportate con la legge regionale n. 24 del 2009 censurate con l'odierno ricorso.

2.2. — Secondo la resistente, la disciplina della fruizione delle prestazioni di assistenza sociale risulterebbe regolata, a seguito della novella di cui alla citata legge regionale n. 24 del 2009, in primo luogo dalla norma contenuta al comma 3 dell'art. 4, secondo la quale «tutte le persone comunque presenti sul territorio regionale hanno diritto agli interventi di assistenza previsti dalla normativa statale e comunitaria vigente».

Tale norma, ad avviso della difesa regionale, assicurerebbe che «i livelli essenziali di prestazioni» previsti dalla normativa statale e da quella dell'Unione europea siano assicurati «a tutti», senza alcuna discriminazione.

2.3. — In secondo luogo, verrebbe in considerazione la disposizione in base alla quale «hanno diritto ad accedere agli interventi e ai servizi del sistema integrato tutti i cittadini comunitari residenti in Regione da almeno trentasei mesi», di cui al comma 1 dell'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006, così come novellata dall'art. 9, comma 51, della legge regionale n. 24 del 2009.

Ad avviso della resistente, una lettura di tale ultima disposizione «in armonia» con quella di cui al terzo comma sopra citata, in ossequio al «principio dell'interpretazione conforme sia alla Costituzione che al diritto dell'Unione», metterebbe in risalto che si tratterebbe di una limitazione delle prestazioni che la Regione non sarebbe tenuta «ad erogare a tutti in base alla precedente regola». In altre parole, spiega la difesa regionale, si tratterebbe «di prestazioni al di sopra dei livelli minimi essenziali, finanziati in modo specifico dalla Regione per propria libera scelta e con i propri mezzi». Pertanto, «la riserva di tali prestazioni a coloro che abbiano con la Regione un legame stabile», desumibile dal fatto di risiedervi da almeno trentasei mesi, non determinerebbe, sempre secondo la resistente, alcuna discriminazione ingiustificata in violazione dell'art. 3 Cost.

A sostegno di tale assunto, la Regione cita l'ordinanza n. 32 del 2008 con la quale questa Corte ha dichiarato la manifesta inammissibilità «di una questione di legittimità costituzionale riguardante una norma legislativa della Regione Lombardia, nella parte in cui prevedeva, tra i requisiti per la presentazione delle domande di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, la residenza o lo svolgimento di un'attività lavorativa nella Regione Lombardia da almeno cinque anni».

In tale occasione, evidenzia la Regione, la Corte ha tra l'altro precisato che «il requisito della residenza continuativa, ai fini dell'assegnazione, risulta non irragionevole (sentenza n. 432 del 2005) quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire (sentenza n. 493 del 1990), specie là dove le stesse realizzino un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco (ordinanza n. 393 del 2007)».



La Regione esclude, dunque, la fondatezza della dedotta violazione dell'art. 2 Cost., dal momento che i diritti inviolabili dell'uomo sarebbero «direttamente protetti dalle prestazioni obbligatorie previste in favore di tutti dalla normativa statale e comunitaria», di cui la legge regionale stabilisce espressamente «l'erogazione a favore di chiunque».

2.4. — La resistente, inoltre, sostiene che la definizione di «prestazioni essenziali» non coincide con quella di «servizi sociali» operata dalla legge, ma deve invece ricavarsi «dall'art. 22 della legge n. 328 del 2000, e dagli ulteriori atti assunti in sua attuazione, nonché, per quanto riguarda i servizi sociali connessi a quelli sanitari, dal d.P.C.M. 29 novembre 2001».

2.5. — Ad avviso della Regione, risulterebbe altresì infondata la censura di violazione dell'art. 38 Cost., posto che i livelli essenziali delle prestazioni sarebbero garantiti a tutti.

2.6. — Infine, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità della censura sollevata in riferimento all'art. 97 Cost., «per genericità e difetto di argomentazione, non essendo illustrato [...] in quale modo “l'esclusione dall'accesso al sistema integrato di intere categorie di persone” non assicurerebbe “il buon andamento e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione”». In subordine, la resistente deduce in ogni caso l'infondatezza anche di questa censura per le medesime ragioni indicate per gli altri motivi di ricorso.

3. — Con memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, la difesa regionale, integrando le argomentazioni già svolte con l'atto di costituzione, ha evidenziato che, successivamente alla proposizione del ricorso, l'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006 è stato ulteriormente modificato dall'art. 9, comma 5, della legge regionale 16 luglio 2010, n. 12 (Assestamento del bilancio 2010 e del bilancio pluriennale per gli anni 2010-2012 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21 del 2007).

3.1. — A seguito di tale intervento normativo, prosegue la resistente, dal testo dell'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006 sarebbe scomparso il requisito di permanenza nella Regione, fissato in trentasei mesi di residenza, con conseguente estensione dell'accesso al sistema integrato di servizi sociali ad alcune categorie di persone non residenti. Pertanto, secondo la difesa regionale, in considerazione della natura non solo formale ma anche sostanziale di una siffatta modifica, risulterebbe impedito il trasferimento dell'odierno giudizio sul testo dell'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006 così come novellato dall'art. 9, comma 5, della legge regionale n. 12 del 2010.

3.2. — Peraltro, in relazione alla prima censura contenuta nel ricorso («discriminazione degli extracomunitari»), la Regione sottolinea che la nuova disposizione avrebbe «eliminato la diversità di trattamento, dato che il nuovo comma 1 del medesimo art. 4 riconosce il diritto di accedere ai servizi sociali ai cittadini comunitari “regolarmente soggiornanti” e agli extracomunitari titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno [...]».

3.3. — Quanto al secondo motivo di ricorso – «discriminazione di tutti coloro che non risiedono in Regione da trentasei mesi» –, il requisito di durata sarebbe stato del pari eliminato. Infine, con riguardo alla individuazione dei servizi accessibili ai non residenti nella Regione da almeno trentasei mesi, la difesa regionale ribadisce l'erroneità dell'interpretazione del ricorrente, in quanto i servizi sociali essenziali sarebbero stati comunque garantiti a tutti.

3.4. — In considerazione delle modifiche apportate con la legge regionale n. 12 del 2010, ad avviso della difesa regionale, la nuova disposizione avrebbe senz'altro «carattere soddisfacente delle censure avanzate», risultando altresì pienamente coerente con le norme statali vigenti in materia ed in particolare con «la legge n. 328 del 2000». Né, sempre ad avviso della difesa regionale, potrebbe ritenersi che la nuova previsione contenuta nell'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006 (così come novellata dall'art. 9, comma 5, della legge regionale n. 12 del 2010) si ponga «in contrasto con il d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), o con il d.lgs. n. 286 del 1998, in relazione al regime, rispettivamente, dei cittadini comunitari o extracomunitari».

3.5. — Tuttavia, «una volta preso atto che il legislatore regionale ha ritenuto di ridisciplinare la materia, riconoscendo anche alle persone diverse dai cittadini europei diritti in modo più esplicito e più ampio», la Regione ribadisce che non potrebbe comunque essere «considerata illegittima una limitazione di tali diritti – nel quadro di un ragionevole uso di risorse limitate – sin dove si tratti di prestazioni che superano lo standard minimo fissato dalla legislazione statale».

Considerato in diritto

1. — Con ricorso ritualmente notificato e depositato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato – in riferimento agli artt. 2, 3, 38 e 97 della Costituzione – l'art. 4 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), così come modificato dall'art. 9, commi 51, 52 e 53, della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione - Legge finanziaria 2010).



1.1. — Secondo il ricorrente la riformulazione della disposizione regionale citata ad opera dell'art. 9, commi 51, 52 e 53, della legge regionale n. 24 del 2009, nel senso di rendere accessibile il sistema integrato di interventi e servizi sociali della Regione soltanto ai «cittadini comunitari» ivi residenti «da almeno trentasei mesi» — anziché «a tutte le persone residenti nella Regione» come previsto invece nella formulazione originaria della norma in questione —, si porrebbe, in primo luogo, in contrasto con l'art. 2 Cost. posto che un tale lasso temporale risulterebbe, in ragione della sua ampiezza, «eccessivamente limitativo» del godimento di prestazioni e servizi che, in quanto strettamente inerenti al soddisfacimento di diritti fondamentali, dovrebbero invece essere garantiti, con carattere di generalità ed uniformità sul territorio nazionale, «a tutti gli aventi diritto».

1.2. — In secondo luogo, la medesima disposizione regionale lederebbe l'art. 3 Cost., «sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza», dal momento che la citata previsione opererebbe «discriminazioni per intere categorie di persone — quali i cittadini extracomunitari ovvero» gli stessi cittadini europei «se non residenti da trentasei mesi — non giustificate da specifiche esigenze o situazioni di fatto tali da rendere ragionevole la richiesta, da parte del legislatore regionale, del particolare requisito della cittadinanza comunitaria ovvero della residenza per almeno trentasei mesi».

1.3. — In terzo luogo, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 38 Cost., posto che il legislatore regionale non avrebbe salvaguardato nemmeno «specifiche situazioni di particolare bisogno, necessità, o urgenza, come invece specificato dal secondo e terzo comma dell'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006 nella sua precedente formulazione [...]».

1.4. — In quarto luogo, la disposizione regionale in questione si porrebbe in contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto detta «esclusione dall'accesso» al sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali «di intere categorie di persone» non assicurerebbe «il buon andamento e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione».

2. — Secondo il ricorrente, in particolare, i dubbi di legittimità costituzionale sollevati non risulterebbero in alcun modo superabili in forza della clausola di salvaguardia contenuta nel comma 3 dell'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006 (così come sostituito dal comma 53 della legge regionale n. 24 del 2009), secondo la quale «tutte le persone comunque presenti sul territorio regionale hanno diritto agli interventi di assistenza previsti dalla normativa statale e comunitaria vigente».

Tale previsione, infatti, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, non eliminerebbe l'evidenziata esclusione dall'accesso al complesso di interventi e servizi sociali afferenti al sistema regionale integrato per alcune categorie di persone, limitandosi ad assicurare, a tutti coloro che si trovino a qualunque titolo presenti sul territorio della Regione, la somministrazione delle sole prestazioni assistenziali considerate essenziali a livello statale e comunitario.

3. — Preliminarmente deve essere affrontata la questione relativa agli effetti sull'odierno giudizio dello *ius superveniens* concernente la disposizione impugnata, poiché, successivamente alla proposizione del ricorso, la norma censurata è stata integralmente modificata ad opera dell'art. 9, comma 5, della legge regionale 16 luglio 2010 n. 12 (Assestamento del bilancio del 2010 e del bilancio pluriennale per gli anni 2010-2012 ai sensi dell'art. 34 della legge regionale n. 21 del 2007).

Nella formulazione della disposizione impugnata risultante a seguito di tale novella, il requisito della «residenza da almeno trentasei mesi» nella Regione è stato sostituito con quello della semplice residenza per una serie determinata di categorie di soggetti: i cittadini italiani; i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea regolarmente soggiornanti in Italia; gli stranieri individuati ai sensi dell'articolo 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero); «i titolari dello status di rifugiato e dello *status* di protezione sussidiaria di cui all'articolo 27 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251» (art. 4, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*), della legge regionale n. 6 del 2006, così come sostituito dall'art. 9 della legge regionale n. 12 del 2010). La medesima disposizione oggi prevede, al comma 3, che anche a prescindere dal requisito della residenza sia assicurato il diritto alle prestazioni *de quibus* a talune categorie di soggetti («i minori stranieri nonché le donne straniere in stato di gravidanza e le donne nei sei mesi successivi alla nascita del figlio»). Inoltre, il successivo comma 4 ammette all'accesso al sistema integrato regionale di interventi e servizi anche coloro che «comunque si trovino presenti sul territorio regionale», allorché versino «in situazioni tali da esigere interventi non differibili e non sia possibile indirizzarli ai corrispondenti servizi della Regione o dello Stato di appartenenza».

3.1. — Le modifiche appena evidenziate risultano aver inciso in maniera sostanziale su tutti i requisiti precedentemente previsti per l'accesso al citato sistema integrato regionale, in senso peraltro pienamente soddisfacitivo rispetto alle censure proposte con l'odierno ricorso.

Tale circostanza, come correttamente osservato dalla difesa regionale, impedisce, innanzitutto, che le questioni prospettate in relazione alla formulazione antecedente della norma impugnata possano essere trasferite su quella intervenuta successivamente alla proposizione del ricorso, con la conseguenza che il giudizio di questa Corte deve riferirsi unicamente all'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006, così come riformulato dall'art. 9, commi 51, 52 e 53, della legge regionale n. 24 del 2009, per il periodo della sua seppur limitata vigenza.



Inoltre, deve al riguardo osservarsi che la disposizione censurata, contenendo un'esclusione immediatamente produttiva di effetti per intere categorie di soggetti dal diritto a determinate prestazioni, non richiede per la sua efficacia alcuno specifico provvedimento attuativo, con la conseguenza che non può escludersi che essa abbia avuto *medio tempore* applicazione. Pertanto, non possono ritenersi sussistenti i presupposti di un'eventuale declaratoria di cessazione della materia del contendere (*ex plurimis*: sentenze n. 251 e n. 249 del 2009).

3.2. — Sempre in via preliminare, deve rilevarsi, in accoglimento della espressa eccezione formulata in tal senso dalla difesa regionale, la inammissibilità della censura elevata in riferimento all'art. 97 Cost., in quanto risulta sprovvista di una sufficiente ed autonoma motivazione in ordine alla dedotta lesione del parametro costituzionale invocato.

4. — Nel merito, la questione di legittimità costituzionale concernente la violazione dell'art. 3 Cost. è fondata.

4.1. — L'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006, così come modificato dall'art. 9, commi 51, 52 e 53, della legge regionale n. 24 del 2009, disciplina i requisiti soggettivi dei destinatari del sistema integrato dei servizi regionali, concernente «la predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario», in quanto tale rientrando nel più generale ambito dei servizi sociali attribuito alla competenza legislativa residuale delle Regioni (*ex plurimis*: sentenza n. 50 del 2008).

La circostanza, più volte evidenziata dalla difesa regionale, secondo la quale la Regione avrebbe nella specie disciplinato un regime eccedente i limiti dell'essenziale, non esclude affatto, come già affermato da questa Corte, «che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza» (sentenza n. 432 del 2005).

La disposizione in discussione introduce inequivocabilmente una preclusione destinata a discriminare tra i fruitori del sistema integrato dei servizi concernenti provvidenze sociali fornite dalla Regione i cittadini extracomunitari in quanto tali, nonché i cittadini europei non residenti da almeno trentasei mesi.

Detta esclusione assoluta di intere categorie di persone fondata o sul difetto del possesso della cittadinanza europea, ovvero su quello della mancanza di una residenza temporalmente protratta per almeno trentasei mesi, non risulta rispettosa del principio di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quelle condizioni positive di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza europea congiunta alla residenza protratta da almeno trentasei mesi, appunto) e gli altri peculiari requisiti (integrati da situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale) che costituiscono il presupposto di fruibilità di provvidenze che, per la loro stessa natura, non tollerano distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale.

Tali discriminazioni, dunque, contrastano con la funzione e la *ratio* normativa stessa delle misure che compongono il complesso e articolato sistema di prestazioni individuato dal legislatore regionale nell'esercizio della propria competenza in materia di servizi sociali, in violazione del limite di ragionevolezza imposto dal rispetto del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.).

5. — Rimangono assorbite tutte le ulteriori censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), così come modificato dall'art. 9, commi 51, 52 e 53, della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione - Legge finanziaria 2010);



Dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006, così come modificato dall'art. 9, commi 51, 52 e 53, della legge regionale n. 24 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: SAULLE

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 9 febbraio 2011.

Il cancelliere: FRUSCELLA

11C0090

N. 41

Sentenza 7 - 9 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Istruzione pubblica - Aggiornamento per il biennio 2009-2011 delle graduatorie ad esaurimento di cui all'art. 1, comma 605, lett. c), della legge finanziaria 2007 - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, dell'inserimento dei docenti che chiedono il trasferimento in una provincia diversa da quella in cui risultano iscritti dopo l'ultima posizione di III fascia nella relativa graduatoria, senza il riconoscimento del punteggio e della posizione attribuiti nella graduatoria di provenienza - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di giurisdizione del rimettente - Reiezione.

- D.l. 25 settembre 2009, n. 134, art. 1, comma 4-ter, aggiunto dalla legge di conversione 24 novembre 2009, n. 167.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo e secondo comma, 51, primo comma, 97, 113 e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 6.

Istruzione pubblica - Aggiornamento per il biennio 2009-2011 delle graduatorie ad esaurimento di cui all'art. 1, comma 605, lett. c), della legge finanziaria 2007 - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, dell'inserimento dei docenti che chiedono il trasferimento in una provincia diversa da quella in cui risultano iscritti dopo l'ultima posizione di III fascia nella relativa graduatoria, senza il riconoscimento del punteggio e della posizione attribuiti nella graduatoria di provenienza - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di rilevanza - Reiezione.

- D.l. 25 settembre 2009, n. 134, art. 1, comma 4-ter, aggiunto dalla legge di conversione 24 novembre 2009, n. 167.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo e secondo comma, 51, primo comma, 97, 113 e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 6.

Istruzione pubblica - Aggiornamento per il biennio 2009-2011 delle graduatorie ad esaurimento di cui all'art. 1, comma 605, lett. c), della legge finanziaria 2007 - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, dell'inserimento dei docenti che chiedono il trasferimento in una provincia diversa da quella in cui risultano iscritti dopo l'ultima posizione di III fascia nella relativa graduatoria, senza il riconoscimento del punteggio e della posizione attribuiti nella graduatoria di provenienza - Eccezione di inammissibilità della questione perché fondata su un errato presupposto di fatto - Reiezione.

- D.l. 25 settembre 2009, n. 134, art. 1, comma 4-ter, aggiunto dalla legge di conversione 24 novembre 2009, n. 167.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo e secondo comma, 51, primo comma, 97, 113 e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 6.



Istruzione pubblica - Aggiornamento per il biennio 2009-2011 delle graduatorie ad esaurimento di cui all'art. 1, comma 605, lett. c), della legge finanziaria 2007 - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, dell'inserimento dei docenti che chiedono il trasferimento in una provincia diversa da quella in cui risultano iscritti dopo l'ultima posizione di III fascia nella relativa graduatoria, senza il riconoscimento del punteggio e della posizione attribuiti nella graduatoria di provenienza - Irragionevolezza della norma impugnata avente portata innovativa con carattere retroattivo, anziché interpretativa - Sacrificio del principio del merito nel reclutamento dei docenti per assicurare la migliore formazione scolastica - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.

- D.l. 25 settembre 2009, n. 134, art. 1, comma 4-ter, aggiunto dalla legge di conversione 24 novembre 2009, n. 167.
- Costituzione, art. 3 (artt. 24, primo e secondo comma, 51, primo comma, 97, 113 e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, 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, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 4-ter, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 134 (Disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010), aggiunto dalla legge 24 novembre 2009, n. 167, promosso dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio nel procedimento vertente tra F. G. A. ed altri e il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ed altri con ordinanza del 5 febbraio 2010, iscritta al n. 186 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, 1ª serie speciale, dell'anno 2010.

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

udito nella camera di consiglio del 26 gennaio 2011 il Giudice relatore Maria Rita Saulle.

Ritenuto in fatto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con ordinanza emessa il 5 febbraio 2010, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-ter, del decreto legge 25 settembre 2009, n. 134 (Disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010), aggiunto dalla legge di conversione del 24 novembre 2009, n. 167, per contrasto con gli artt. 3, 24, primo e secondo comma, 51, primo comma, 97, 113, e 117, primo comma, della Costituzione.

Il remittente è investito del ricorso proposto da alcuni docenti precari volto ad ottenere l'esecuzione da parte del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca della sentenza n. 10809 del 2008, emessa dal medesimo tribunale, con la quale venivano annullati il decreto del 16 marzo 2007 e la relativa nota esplicativa del 19 marzo 2007 n. 5485.

In punto di fatto il giudice *a quo* riferisce che gli indicati provvedimenti sono stati impugnati dai ricorrenti - docenti precari iscritti nelle ex graduatorie permanenti, ora ad esaurimento per effetto dell'art. 1, comma 605, lett. c), della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007) - nella parte in cui stabilivano, per il biennio 2009-2011, che i docenti che chiedevano il trasferimento ad altra provincia sarebbero stati collocati in coda alla relativa graduatoria.



I ricorrenti nel giudizio principale ritenevano, infatti, tale previsione contraria al principio secondo il quale i suddetti trasferimenti devono avvenire con il riconoscimento del punteggio e della posizione occupata dal docente nella graduatoria di provenienza e, pertanto, ottenuto l'annullamento dei provvedimenti impugnati diffidavano gli Uffici Scolastici delle province d'interesse a dare esecuzione alla indicata sentenza e, per l'effetto, a provvedere al loro trasferimento nelle graduatorie provinciali richieste secondo il sistema a "pettine" e non in "coda".

Non avendo ottenuto l'esecuzione richiesta, i ricorrenti davano avvio al giudizio principale in pendenza del quale, però, interveniva la norma impugnata, che, nell'interpretare l'art. 1, comma 605, lett. c), della legge n. 296 del 2006, stabilisce: da un lato, che in occasione dell'aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento per il biennio scolastico 2009-2011, rilevante nel giudizio principale, i docenti che chiedono di cambiare provincia saranno inseriti nella relativa graduatoria in ultima posizione; e dall'altro, che per il biennio successivo tale eventuale mutamento comporta, al contrario, il riconoscimento del punteggio e della conseguente posizione attribuita al docente nella graduatoria di provenienza.

Così ricostruita la fattispecie sottoposta al suo esame, il remittente, in punto di non manifesta infondatezza, premette di dubitare del carattere interpretativo dell'art. 1, comma 4-ter, del decreto legge n. 134 del 2009.

A sostegno di tale convincimento, il TAR rileva che la norma interpretata si limita a trasformare le graduatorie provinciali del personale docente da permanenti ad esaurimento e ciò al fine di non alimentare ulteriormente il precariato scolastico e di non consentire, a decorrere dal 2007, l'inserimento di nuovi aspiranti prima dell'immissione in ruolo dei docenti già iscritti in dette graduatorie.

Rispetto ad essa risulterebbe del tutto estranea la disciplina introdotta dalla norma impugnata, relativa al trasferimento dei docenti nell'ambito delle diverse graduatorie provinciali che, peraltro, non troverebbe alcun appiglio testuale o logico nella norma interpretata che ne giustifichi l'adozione.

Osserva, altresì, il remittente che la norma impugnata è intervenuta successivamente a numerose sentenze di condanna emesse dal giudice amministrativo nei confronti del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca aventi ad oggetto il decreto 8 aprile 2009, n. 42 con il quale sono stati confermati i principi, in tema di trasferimento, indicati dagli atti amministrativi impugnati dai ricorrenti nel giudizio *a quo*, e per effetto delle quali si era provveduto alla nomina di un commissario ad acta con il compito di disporre il trasferimento a "pettine" di un elevato numero di docenti da una graduatoria ad un'altra.

Sulla base di tali premesse, il remittente ritiene che la norma censurata abbia carattere innovativo in quanto si colloca nell'ambito di un preesistente tessuto legislativo la cui chiarezza lessicale escludeva la necessità di una legge interpretativa, con la conseguenza che l'unico intento perseguito dal legislatore con l'art. 4 impugnato sarebbe quello di tentare di incidere su fattispecie ancorasub iudice così venendo meno al rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario.

In particolare, l'art. 1 comma 4-ter del d.l. n. 134 del 2009, a parere del giudice *a quo*, violerebbe l'art. 3 Cost. perché, in modo irragionevole e in violazione del principio di uguaglianza, prevede una diversa disciplina a seconda del momento in cui il docente chiede il trasferimento da una graduatoria provinciale ad un'altra.

Se, infatti, il docente manifesta la propria volontà di trasferirsi in occasione dell'aggiornamento delle suddette graduatorie per l'anno scolastico 2009-2010, vale la regola del collocamento in coda alla nuova graduatoria prescelta; mentre per i trasferimenti afferenti il biennio 2011-2012 e 2012-2013, vale la regola del collocamento a "pettine" secondo il quale si tiene conto del pregresso punteggio posseduto dal docente.

La norma censurata violerebbe, altresì, gli artt. 24 e 113 Cost., in quanto dietro la parvenza di una norma avente carattere interpretativo, per le ragioni sopra indicate, si celerebbe una disposizione con portata precettiva retroattiva non ragionevole che limiterebbe il diritto di difesa dei ricorrenti ai quali sarebbe preclusa, per effetto dello *jus superveniens*, la possibilità di proseguire nell'invocata tutela giurisdizionale inizialmente loro accordata.

L'art. 1, comma 4-ter, del d.l. n. 134 del 2009 contrasterebbe, poi, con l'art. 51 Cost., poiché, in modo irragionevole, introduce una disciplina sui trasferimenti nelle diverse graduatorie provinciali dei docenti che penalizza i ricorrenti nel giudizio *a quo*, con ciò violando il principio secondo il quale tutti i cittadini possono accedere ai pubblici uffici in condizioni di uguaglianza.

Risulterebbero in tal modo lesi anche i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, i quali «non possono essere assicurati da una norma che presenta profili arbitrari e manifestamente irragionevoli».

Infine, il remittente ritiene che la norma censurata violi, altresì, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e, in particolare, il diritto riconosciuto a tutti ad un giusto processo dinnanzi ad un giudice indipendente e imparziale che impone al potere legislativo di non interferire nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influire su determinate controversie.



In punto di rilevanza, il TAR remittente rileva che, stante la natura interpretativa della suddetta norma, sarebbe obbligato a dichiarare l'improcedibilità del ricorso in *executivis*, salvo l'eventuale accoglimento della sollevata questione di legittimità.

2. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la Corte dichiari la questione inammissibile o infondata.

2.1. – In via preliminare, l'Avvocatura solleva tre eccezioni.

In primo luogo, a parere del Presidente del Consiglio dei ministri, la questione difetterebbe del requisito della rilevanza, in quanto il remittente non avrebbe tenuto conto del fatto che la sentenza di cui è chiamato a dare esecuzione non ha ad oggetto l'impugnativa delle graduatorie ad esaurimento in cui i ricorrenti hanno chiesto il trasferimento, nonché dell'ulteriore circostanza che essa è intervenuta nei confronti del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e non anche degli Uffici Scolastici provinciali e regionali, competenti ad adottare i provvedimenti di integrazione e aggiornamento delle suddette graduatorie.

Conseguirebbe da ciò che l'eventuale accoglimento del ricorso oggetto del giudizio principale è precluso, prima ancora che dalla soluzione del sollevato dubbio di costituzionalità, dalle suddette ragioni di ordine processuale, difendendo in tal modo la questione del requisito della rilevanza.

In secondo luogo, l'Avvocatura rileva che le Sezioni Unite della Corte di cassazione (tra le altre con la sentenza n. 3399 del 2008) hanno affermato la giurisdizione del giudice ordinario in materia di controversie relative alle operazioni di formazione delle graduatorie ad esaurimento dei docenti, con la conseguenza che il remittente non sarebbe competente a proporre la indicata questione di legittimità costituzionale.

In terzo luogo, sempre a parere dell'Avvocatura, l'ordinanza di remissione muove da un errato presupposto di fatto, in quanto il remittente ritiene che le graduatorie che è chiamato a modificare sono quelle predisposte per il biennio 2009-2011, laddove la sentenza di cui si è chiesta l'esecuzione ha annullato un decreto dirigenziale concernente l'aggiornamento delle graduatorie relative al biennio 2007-2009 e, pertanto, diverse.

2.2. – Nel merito, l'Avvocatura osserva che l'art. 1, comma 605, lett. c), della legge n. 296 del 2006, oggetto di interpretazione da parte dell'art. 1 comma 4-*ter* del d.l. n. 134 del 2009, nel trasformare le graduatorie permanenti dei docenti in graduatorie ad esaurimento, non ha previsto i criteri per la gestione di queste ultime e, in particolare, non ha preso in considerazione la possibilità per i docenti di spostarsi sul territorio nazionale.

La norma censurata sarebbe, dunque, intervenuta a colmare questo vuoto di disciplina e nel fare ciò, tenuto conto che le dotazioni organiche nel periodo temporale del biennio 2009-2011 hanno subito la più alta percentuale di riduzione al fine del contenimento della spesa pubblica, ha contemperato l'esigenza di ampliare le opportunità lavorative (mediante l'opzione concessa di inserimento in ulteriori graduatorie provinciali con la permanenza in quella di provenienza), con quella di non pregiudicare la posizione dei docenti già iscritti nella graduatoria in cui entrano a far parte i colleghi che ne hanno chiesto l'inserimento.

Sulla base di tali premesse, l'Avvocatura ritiene che la norma censurata, quanto all'art. 3 Cost., non pone in essere alcuna disparità di trattamento tra docenti che chiedono il trasferimento di graduatoria provinciale nel biennio 2009-2011 e quelli che lo chiedono nel biennio 2011-2013. Sul punto assumerebbe, infatti, rilevanza la circostanza che le situazioni giuridiche poste a raffronto sono tra loro differenti, poiché, per il primo biennio, all'inserimento anche in graduatorie di altre province si accompagna la conservazione della posizione nella graduatoria della provincia di appartenenza; per il secondo biennio è solo previsto il trasferimento da una graduatoria provinciale all'altra. In sostanza la norma impugnata sarebbe il risultato dell'esercizio legittimo della discrezionalità del legislatore il quale ha voluto contemperare gli interessi sopra indicati.

Quanto agli artt. 24 e 113 Cost., l'Avvocatura ritiene che il legislatore non è intervenuto su procedimenti conclusi con sentenze passate in giudicato, ma si è limitato ad attribuire ad una norma il suo corretto significato, risultando pertanto improprio il richiamo agli indicati parametri costituzionali che si riferiscono alla tutela processuale e non alla disciplina sostanziale dei rapporti.

Per gli stessi motivi non vi sarebbe alcuna violazione dei principi dell'equo processo e della parità delle parti, in quanto la norma impugnata non è frutto di un'ingerenza illecita del potere legislativo nella sfera di operatività del potere giudiziario.

Infine, quanto agli artt. 51 e 97 Cost., le relative censure sarebbero inammissibili in quanto sformite di qualsiasi motivazione.



Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio dubita, in riferimento agli artt. 3, 24, primo e secondo comma, 51, primo comma, 97, 113, e 117, primo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-ter, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 134 (Disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010), aggiunto dalla legge di conversione 24 novembre 2009, n. 167.

Il remittente ritiene che la norma censurata si ponga in contrasto con gli indicati parametri costituzionali nella parte in cui prevede che, in sede di aggiornamento per il biennio 2009-2011 delle graduatorie ad esaurimento, i docenti che chiedono il trasferimento in una diversa provincia rispetto a quella in cui risultano iscritti, sono collocati in coda alla relativa graduatoria senza, dunque, il riconoscimento del punteggio e della posizione occupata in quella della provincia di originaria iscrizione.

Il dubbio di costituzionalità oggetto di scrutinio da parte della Corte è sollevato nel corso di un giudizio di ottemperanza promosso da alcuni docenti precari iscritti nelle graduatorie ad esaurimento - ex art. 1, comma 605, lett. c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007) - volto ad ottenere l'esecuzione di una sentenza (n. 10809 del 5 novembre 2008) con la quale il TAR del Lazio aveva annullato il decreto del 16 marzo 2007 e la relativa nota esplicativa del 19 marzo 2007, n. 5485, emessi dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, nella parte in cui disponevano che, a partire dall'anno scolastico 2009-2010, i docenti che chiedevano di essere trasferiti da una provincia ad un'altra erano posti in coda nella relativa graduatoria.

Nel corso del giudizio principale il suddetto principio veniva ribadito, dapprima, dal D.M. n. 42 del 2009, avente ad oggetto i criteri per l'aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento per il personale docente ed educativo relativo agli anni scolastici 2009-2010 e 2010-2011 e, successivamente, dalla disposizione censurata che, qualificandosi quale norma di interpretazione autentica dell'art. 1, comma 605, lett. c), della legge n. 269 del 2006, impediva al remittente di dare esecuzione alla sentenza oggetto dell'ottemperanza.

In ragione di quanto sopra, il TAR solleva la questione di legittimità sul presupposto che l'art. 1, comma 4-ter, del d.l. n. 134 del 2009 è, in realtà, una norma innovativa con effetto retroattivo che si pone in contrasto con i principi di uguaglianza e ragionevolezza, in quanto prevede una diversa disciplina a seconda del momento in cui il docente chiede il trasferimento da una graduatoria provinciale ad un'altra.

Ed invero, se tale mutamento avviene in occasione dell'aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento relativo al biennio 2009-2010, vale la regola del collocamento in coda alla nuova graduatoria prescelta, mentre se avviene in occasione dell'aggiornamento per il biennio 2011-2012 e 2012-2013, vale la regola del collocamento a "pettine" e cioè con il riconoscimento del pregresso punteggio e della relativa posizione posseduti dal docente.

Il fatto che la norma censurata introduca una disciplina irragionevole con effetto retroattivo sarebbe, poi, in contrasto con gli artt. 24 e 113 della Costituzione, in quanto essa avrebbe l'unico scopo di limitare il diritto di difesa dei ricorrenti, ai quali sarebbe preclusa, per effetto dello *jus superveniens*, la possibilità di conseguire l'esecuzione della sentenza di primo grado già pronunciata in loro favore dal TAR.

Il remittente ritiene, poi, che l'art. 1, comma 4-ter, del d.l. n. 134 del 2009, nell'introdurre una diversa disciplina sui trasferimenti dei docenti, viola il principio secondo il quale tutti i cittadini possono accedere ai pubblici uffici in condizioni di uguaglianza e, di conseguenza, anche quelli di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione.

Infine, la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, il quale, nel prescrivere il diritto ad un giusto processo dinanzi ad un giudice indipendente e imparziale, impone al potere legislativo di non interferire nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influire sulla soluzione di determinate controversie.

2. – In via preliminare, devono essere esaminati i profili di inammissibilità prospettati dall'Avvocatura generale dello Stato.

2.1. – Una prima eccezione attiene al difetto di rilevanza della questione, sul presupposto che la giurisdizione sulla controversia in esame non spetterebbe al giudice amministrativo, ma a quello ordinario.

L'eccezione non è fondata.

La difesa dello Stato rileva che con due ordinanze (Cass. SS.UU. n. 3398 e n. 3399 del 2008) la Cassazione ha riconosciuto la giurisdizione del giudice ordinario a conoscere delle controversie relative all'impugnativa delle graduatorie permanenti del personale docente.

A fronte di tale orientamento va osservato anzitutto che il remittente giudica della legittimità degli atti amministrativi che fissano i criteri di formazione delle graduatorie e che, comunque, lo stesso ha ritenuto sussistere nei casi



in questione la giurisdizione del giudice amministrativo, sul presupposto che le vicende inerenti la formazione delle graduatorie degli insegnanti sono fasi di una procedura selettiva finalizzata all'instaurarsi del rapporto di lavoro, con conseguente applicabilità dell'art. 63, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze della amministrazioni pubbliche) (C. Stato, sez. VI, 4 dicembre 2009 n. 7617, e C. Stato ad. Plen. 24 maggio 2007, n. 8).

Tale contrasto di giurisprudenza preclude una pronuncia di inammissibilità della questione perché sollevata da un giudice privo di giurisdizione, avendo questa Corte affermato che il relativo difetto per essere rilevabile deve emergere in modo macroscopico e manifesto, cioè *ictu oculi* (sentenze n. 81 del 2010 e n. 34 del 2010).

2.2. – L'Avvocatura generale dello Stato ritiene, poi, che la questione sarebbe priva del requisito della rilevanza, in quanto il remittente non avrebbe tenuto conto, da un lato, che la sentenza di cui è chiamato a dare esecuzione non ha ad oggetto l'impugnativa delle graduatorie ad esaurimento in cui i ricorrenti hanno chiesto il trasferimento; dall'altro, che essa è intervenuta nei confronti del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e non anche degli Uffici Scolastici provinciali e regionali competenti ad adottare i provvedimenti di integrazione e aggiornamento delle suddette graduatorie.

Tali fatti precluderebbero al remittente di accogliere il ricorso, quand'anche la questione di costituzionalità fosse ritenuta fondata, incidendo, perciò, sulla rilevanza di quest'ultima.

Anche tale eccezione non è fondata.

Sul punto è sufficiente osservare che, per come definita dalla stessa difesa dello Stato, la questione preliminare sopra indicata attiene ad aspetti meramente processuali del giudizio principale, la cui soluzione è rimessa al giudice *a quo*, salvo il limite estremo della manifesta implausibilità della motivazione offerta da quest'ultimo sui punti controversi.

Nel giudizio di costituzionalità, infatti, ai fini dell'apprezzamento della rilevanza, ciò che conta è la valutazione che il remittente deve fare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appare assolutamente priva di fondamento, presupposto che non si verifica nel caso di specie.

2.3. – L'Avvocatura generale dello Stato solleva un'ulteriore eccezione di inammissibilità sul presupposto che la questione si fonderebbe su di un errato presupposto di fatto, in quanto il remittente ritiene di dover modificare le graduatorie relative al biennio scolastico 2009-2011; mentre la sentenza di cui viene chiesta l'esecuzione avrebbe ad oggetto dei provvedimenti afferenti i criteri per l'aggiornamento e l'integrazione delle suddette graduatorie per il biennio 2007-2009 e, dunque, diverse da quelle indicate dal giudice *a quo*.

L'eccezione non è fondata, anzitutto in fatto.

Sul punto rileva la circostanza che, diversamente da quanto sostenuto dalla difesa dello Stato, la sentenza sopra indicata ha disposto l'annullamento del decreto del 16 marzo 2007 e della relativa nota esplicativa del 19 marzo 2007, n. 5485 emessi dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, proprio nella parte in cui stabilivano, per il biennio 2009-2011, che i docenti che chiedevano il trasferimento ad altra provincia sarebbero stati collocati in coda alla relativa graduatoria.

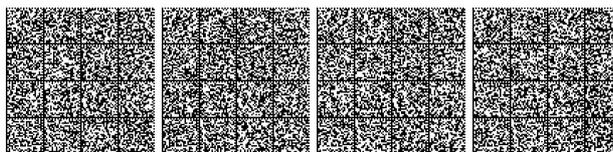
3. – Nel merito, la questione è fondata.

3.1. – Occorre premettere che questa Corte, nell'esaminare norme analoghe a quella oggetto del presente scrutinio, ha affermato che in tali casi ciò che rileva non è, in quanto fattore fondante di distinzione, il carattere interpretativo della norma impugnata, ovvero quello innovativo con efficacia retroattiva, non sussistendo a livello costituzionale, salvo che ai sensi dell'art. 25, secondo comma, Cost. in materia penale, un divieto assoluto di retroattività della legge. Il legislatore può, dunque, approvare sia disposizioni di interpretazione autentica, che chiariscono la portata precettiva della norma interpretata fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa, sia norme innovative con efficacia retroattiva.

Quello che rileva è, in entrambi i casi, che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza, in una prospettiva di stretto controllo, da parte della Corte, di tale requisito, e non contrasti con valori ed interessi costituzionalmente protetti.

In particolare, per quanto attiene alle norme che pretendono di avere natura meramente interpretativa, la palese erroneità di tale auto-qualificazione (ove queste non si limitino ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto e riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario), potrà costituire un indice di manifesta irragionevolezza (*ex plurimis*, sentenze n. 234 del 2007, n. 274 del 2006).

3.2. – Nel caso in esame l'art. 1, comma 4-*ter*, del d.l. n. 134 del 2009 si espone, anzitutto, a questo rilievo.



L'art. 1, comma 605, lett. c), della legge n. 296 del 2006, oggetto di interpretazione da parte della disposizione impugnata, prevede «la definizione di un piano triennale per l'assunzione a tempo indeterminato di personale docente per gli anni 2007-2009, [...], per complessive 150.000 unità, al fine di dare adeguata soluzione al fenomeno del precariato storico e di evitarne la ricostituzione, di stabilizzare e rendere più funzionali gli assetti scolastici, di attivare azioni tese ad abbassare l'età media del personale docente. [...]. Con effetto dalla data di entrata in vigore della presente legge le graduatorie permanenti di cui all'articolo 1 del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, sono trasformate in graduatorie ad esaurimento».

La stessa norma prevede, poi, in presenza di determinati requisiti, l'inserimento dei docenti nelle suddette graduatorie per il biennio 2007-2008.

A fronte di ciò l'art. 1, comma 4-ter, del d.l. n. 134 del 2009 stabilisce che «la lett. c) del comma 605 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, si interpreta nel senso che nelle operazioni di integrazione e di aggiornamento delle graduatorie permanenti di cui all'articolo 1 del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, è consentito ai docenti che ne fanno esplicita richiesta, oltre che la permanenza nella provincia prescelta in occasione dell'aggiornamento delle suddette graduatorie per il biennio scolastico 2007-2008 e 2008-2009, di essere inseriti anche nelle graduatorie di altre province dopo l'ultima posizione di III fascia nelle graduatorie medesime. Il decreto con il quale il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca dispone l'integrazione e l'aggiornamento delle predette graduatorie per il biennio scolastico 2011-2012 e 2012-2013, in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 1, comma 4, del citato decreto-legge n. 97 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 143 del 2004, è improntato al principio del riconoscimento del diritto di ciascun candidato al trasferimento dalla provincia prescelta in occasione dell'integrazione e dell'aggiornamento per il biennio scolastico 2007-2008 e 2008-2009 ad un'altra provincia di sua scelta, con il riconoscimento del punteggio e della conseguente posizione nella graduatoria».

Dal raffronto dei due testi normativi deve escludersi il carattere interpretativo dell'art. 1, comma 4-ter, del d.l. n. 134 del 2009, in quanto esso non individua alcuno dei contenuti normativi plausibilmente ricavabili dalla disposizione oggetto dell'asserita interpretazione.

L'art. 1, comma 605, lett. c), della legge n. 296 del 2006, infatti, in un'ottica di contenimento della spesa pubblica e di assorbimento del precariato dei docenti, prevede la trasformazione delle graduatorie permanenti in altre ad esaurimento e a tale fine non permette, a partire dal 2007, l'inserimento in esse di nuovi aspiranti candidati prima dell'immissione in ruolo dei docenti che già vi fanno parte.

Rispetto a tale finalità risulta del tutto estranea la disciplina introdotta dalla norma censurata, avente ad oggetto i movimenti interni alle graduatorie che per loro natura non incidono sull'obiettivo dell'assorbimento dei docenti che ne fanno parte, per il quale assumono rilevanza solo i possibili nuovi ingressi.

La norma impugnata ha, dunque, una portata innovativa con carattere retroattivo, benché si proponga quale strumento di interpretazione autentica.

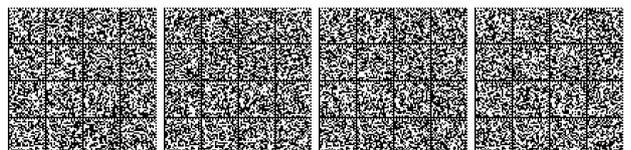
Essa introduce, con effetto temporale rigidamente circoscritto ad un biennio, una disciplina eccentrica, rispetto alla regola dell'inserimento "a pettine" dei docenti nelle graduatorie, vigente non solo nel periodo anteriore, ma persino in quello posteriore all'esaurimento del biennio in questione. Tale ultimo assetto normativo costituisce, dunque, la regola ordinamentale prescelta dal legislatore, anche nella prospettiva di non ostacolare indirettamente la libera circolazione delle persone sul territorio nazionale (art. 120, primo comma, Cost.), rispetto alla quale la norma impugnata ha veste derogatoria.

In tale prospettiva, una siffatta deroga, per la quale non emerge alcuna obiettiva ragione giustificatrice valevole per il solo biennio in questione, e per di più imposta con efficacia retroattiva, non può superare il vaglio di costituzionalità che spetta a questa Corte, con riguardo al carattere non irragionevole che le disposizioni primarie debbono rivestire.

L'art. 1, comma 4-ter, infatti, prevede che, se il docente chiede, in occasione dell'aggiornamento per il biennio scolastico 2011-2013 l'iscrizione in una graduatoria provinciale diversa rispetto a quella in cui era inserito nel biennio 2007-2009, vedrà riconosciuto il punteggio e la conseguente posizione occupata nella graduatoria di provenienza.

Diversamente, se il docente chiede il suddetto trasferimento in occasione delle operazioni di integrazione e di aggiornamento per il biennio 2009-2011 viene inserito nelle graduatorie delle province scelte dopo l'ultima posizione di III fascia.

L'effetto di tale previsione è, quindi, quello della sospensione per il biennio 2009-2011 della regola secondo la quale i suddetti mutamenti di graduatoria devono avvenire nel rispetto del principio del merito e, quindi, con il riconoscimento del punteggio e della posizione attribuiti al singolo docente nella graduatoria di provenienza.



In proposito, per quanto attiene alla disciplina relativa al reclutamento del personale docente, il decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), agli artt. 399, 400 e 401 stabiliva che l'accesso ai ruoli del personale docente dovesse avvenire mediante concorsi per titoli ed esami e mediante concorsi per soli titoli, riservando ad ognuno di essi annualmente il 50 per cento dei posti destinati alle procedure concorsuali.

Successivamente, con l'art. 1 della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), il legislatore ha modificato il suddetto reclutamento mediante la soppressione del concorso per soli titoli (art. 399) e la trasformazione delle relative graduatorie in permanenti, periodicamente integrabili (art. 401).

Per effetto della intervenuta modifica l'accesso ai ruoli oggi avviene per il 50 per cento dei posti mediante concorsi per titoli ed esami (ex art. 399) e, per il restante 50 per cento, attingendo dalle graduatorie permanenti (ex art. 401).

A tali fini l'amministrazione, dopo aver determinato per ogni triennio la effettiva disponibilità di cattedre, indice i relativi concorsi su base regionale per un numero pari alla metà di esse (art. 400).

Gli idonei non vincitori di tali concorsi vengono fatti confluire nelle graduatorie provinciali permanenti che vengono utilizzate dall'amministrazione scolastica per l'attribuzione, da un lato, dell'ulteriore metà delle cattedre individuate nel senso sopra indicato e, dall'altro, per conferire supplenze annuali e temporanee per mezzo delle quali i docenti acquisiscono ulteriore professionalità.

Le graduatorie permanenti, ora ad esaurimento, sono, poi, periodicamente integrate mediante l'inserimento dei docenti che hanno superato le prove dell'ultimo concorso regionale per titoli ed esami e di quelli che hanno chiesto il trasferimento da una provincia ad un'altra. Contemporaneamente all'integrazione, ossia all'introduzione di nuovi candidati, viene naturalmente aggiornata la posizione di coloro i quali sono già presenti in graduatoria e che, nelle more, hanno maturato ulteriori titoli (art. 401).

Dal quadro normativo sopra riportato si evince che la scelta operata dal legislatore con la legge n. 124 del 1999, istitutiva delle graduatorie permanenti, è quella di individuare i docenti cui attribuire le cattedre e le supplenze secondo il criterio del merito.

Ed invero, l'aggiornamento, per mezzo dell'integrazione, delle suddette graduatorie con cadenza biennale, ex art. 1, comma 4, del decreto legge 7 aprile 2004, n. 97 (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, è finalizzato a consentire ai docenti in esse iscritti di far valere gli eventuali titoli precedentemente non valutati, ovvero quelli conseguiti successivamente all'ultimo aggiornamento, così da migliorare la loro posizione ai fini di un possibile futuro conferimento di un incarico.

La disposizione impugnata deroga a tali principi e, utilizzando il mero dato formale della maggiore anzianità di iscrizione nella singola graduatoria provinciale per attribuire al suo interno la relativa posizione, introduce una disciplina irragionevole che - limitata all'aggiornamento delle graduatorie per il biennio 2009-2011 - comporta il totale sacrificio del principio del merito posto a fondamento della procedura di reclutamento dei docenti e con la correlata esigenza di assicurare, per quanto più possibile, la migliore formazione scolastica.

4. - L'art. 1, comma 4-ter, del d.l. n. 134 del 2009 si pone, quindi, in contrasto con l'art. 3 della Cost., risultando di conseguenza assorbite le ulteriori censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-ter, del decreto legge 25 settembre 2009, n. 134 (Disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010), aggiunto dalla legge di conversione 24 novembre 2009, n. 167.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: SAULLE

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 9 febbraio 2011.

Il cancelliere: FRUSCELLA



N. 42

Sentenza 7 - 11 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Oggetto - Delimitazione - Ulteriori questioni proposte dalle parti costituite - Inammissibilità.

- Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40, art. 3, comma 40.
- Costituzione, artt. 3, 97, terzo comma, e 117, primo comma.

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Stabilizzazione del personale del ruolo della dirigenza medico veterinaria, sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa con incarico a tempo determinato - Divieto per le aziende sanitarie e gli IRCCS pubblici, dal 1° gennaio 2008, di indire o proseguire procedure concorsuali ovvero utilizzare le graduatorie di concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti destinati all'attuazione del processo di stabilizzazione - Eccezione di inammissibilità della questione per sopravvenuta carenza di interesse dei ricorrenti nei giudizi *a quibus* - Reiezione.

- Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40, art. 3, comma 40.
- Costituzione, artt. 3, 97, terzo comma, e 117, primo comma.

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Stabilizzazione del personale del ruolo della dirigenza medico veterinaria, sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa con incarico a tempo determinato - Divieto per le aziende sanitarie e gli IRCCS pubblici, dal 1° gennaio 2008, di indire o proseguire procedure concorsuali ovvero utilizzare le graduatorie di concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti destinati all'attuazione del processo di stabilizzazione - Eccezione di inammissibilità della questione siccome tesa ad un intervento additivo indeterminato - Reiezione.

- Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40, art. 3, comma 40.
- Costituzione, artt. 3, 97, terzo comma, e 117, primo comma.

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Stabilizzazione del personale del ruolo della dirigenza medico veterinaria, sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa con incarico a tempo determinato - Divieto per le aziende sanitarie e gli IRCCS pubblici, dal 1° gennaio 2008, di indire o proseguire procedure concorsuali ovvero utilizzare le graduatorie di concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti destinati all'attuazione del processo di stabilizzazione - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di autonomo contenuto precettivo della censurata legge regionale o, comunque, per mancata contestuale impugnazione della disposizione statale da essa recepita - Reiezione.

- Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40, art. 3, comma 40.
- Costituzione, artt. 3, 97, terzo comma, e 117, primo comma.

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Stabilizzazione del personale del ruolo della dirigenza medico veterinaria, sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa con incarico a tempo determinato - Divieto per le aziende sanitarie e gli IRCCS pubblici, dal 1° gennaio 2008, di indire o proseguire procedure concorsuali ovvero utilizzare le graduatorie di concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti destinati all'attuazione del processo di stabilizzazione - Eccezione di inammissibilità della questione siccome motivata *per relationem* - Reiezione.

- Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40, art. 3, comma 40.
- Costituzione, artt. 3, 97, terzo comma, e 117, primo comma.

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Stabilizzazione del personale del ruolo della dirigenza medico veterinaria, sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa con incarico a tempo determinato - Divieto per le aziende sanitarie e gli IRCCS pubblici, dal 1° gennaio 2008, di indire o proseguire procedure concorsuali ovvero utilizzare le graduatorie di concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti destinati all'attuazione del processo di stabilizzazione - Eccezione di inammissibilità della questione per irrilevanza - Reiezione.

- Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40, art. 3, comma 40.
- Costituzione, artt. 3, 97, terzo comma, e 117, primo comma.



Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Stabilizzazione del personale del ruolo della dirigenza medico veterinaria, sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa con incarico a tempo determinato - Divieto per le aziende sanitarie e gli IRCCS pubblici, dal 1° gennaio 2008, di indire o proseguire procedure concorsuali ovvero utilizzare le graduatorie di concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti destinati all'attuazione del processo di stabilizzazione - Previsione di una procedura selettiva interamente riservata, in assenza di alcuna peculiare ragione di interesse pubblico, con conseguente violazione del carattere pubblico del concorso e dei principi di imparzialità e di buon andamento - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli altri profili di censura.

- Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40, art. 3, comma 40.
- Costituzione, art. 97, terzo comma (artt. 3 e 117, 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

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 40, della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia), promossi dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sede di Lecce, con ordinanze del 28 aprile e 19 maggio 2009, iscritte ai numeri 231 e 232 del registro ordinanze 2009 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.

Visti gli atti di costituzione di Schito Silvio, dell'Azienda Sanitaria Locale di Lecce, della Regione Puglia e di Pellegrino Aldo;

udito nell'udienza pubblica del 16 novembre 2010 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi gli avvocati Vito Aurelio Pappalepore per l'Azienda Sanitaria Locale di Lecce e Luigi Volpe per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanze del 28 aprile e del 19 maggio 2009, notificate il 20 maggio e il 10 giugno 2009 ed iscritte ai numeri 231 e 232 del registro ordinanze dell'anno 2009, il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sede di Lecce, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 97, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 40, della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia).

1.2 — La disposizione censurata nel prevedere che nel triennio 2008-2010 le aziende sanitarie e gli IRCCS pubblici procedono, a determinate condizioni, alla stabilizzazione del personale del ruolo della dirigenza medico veterinaria, sanitaria, professionale, tecnica ed amministrativa con incarico a tempo determinato, dispone, tra l'altro, che «Dal 1° gennaio 2008 le aziende sanitarie e gli IRCCS pubblici per i profili professionali, oggetto di stabilizzazione, non possono procedere ad indire ovvero proseguire procedure concorsuali ovvero ad utilizzare le graduatorie dei concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti destinati all'attuazione del processo di stabilizzazione».



2. — Il Collegio remittente, in ciascuna delle due ordinanze di rimessione (di contenuto sostanzialmente identico), premette, in fatto, di essere investito del ricorso proposto, tra l'altro, avverso la deliberazione 1° ottobre 2008, n. 1481 del Direttore Generale della Azienda sanitaria locale di Lecce, avente ad oggetto l'approvazione degli avvisi pubblici relativi alla stabilizzazione del personale dirigenziale secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 40, della legge regionale n. 40 del 2007, da parte di soggetti, impiegati di ruolo della medesima Asl di Lecce, che hanno partecipato al concorso per un posto da Dirigente amministrativo indetto dalla allora AUSL n. 2 di Lecce (confluita nella Asl di Lecce) e sono stati inseriti nella graduatoria dei candidati riconosciuti idonei approvata il 26 dicembre 2006, rispettivamente quale primo e secondo degli idonei non vincitori.

2.1. — Il Collegio remittente ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 40, della legge della Regione Puglia n. 40 del 2007 sia rilevante ai fini dell'accoglimento dell'impugnazione proposta nei due giudizi *a quibus* avverso un provvedimento amministrativo meramente attuativo della disposizione legislativa regionale censurata e ritiene che questa sia in contrasto con i parametri dedotti, «quanto meno nella parte in cui sancisce il divieto di utilizzazione delle graduatorie (valide ed efficaci) di concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti destinati all'attuazione del processo di stabilizzazione del personale dirigenziale».

In particolare, per il remittente, la disposizione censurata si porrebbe, anzitutto, in contrasto con l'art. 97, terzo comma, della Costituzione, in quanto, consentendo la stabilizzazione del personale dirigenziale assunto a tempo determinato dalle aziende sanitarie locali e, pertanto, consentendo la copertura da parte di questo personale così detto precario dei posti vacanti nella pianta organica a detrimento di coloro che, come i ricorrenti dei due giudizi *a quibus*, abbiano partecipato ad un concorso pubblico e siano in attesa di essere nominati sui predetti posti man mano che si rendono vacanti nel corso del biennio successivo alla approvazione della graduatoria in cui sono inseriti, sovvertirebbe un sistema (quello del così detto scorrimento delle graduatorie) che costituirebbe applicazione del principio costituzionale del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.

Per il remittente la stabilizzazione del personale così detto precario può rappresentare «una scelta di carattere discrezionale del legislatore come misura rispondente a criteri di politica sociale e, quindi, un'ammissibile deroga al predetto principio fondamentale dell'impiego con le Amministrazioni pubbliche, ma non può arrivare a sovvertire in toto la normativa positiva vigente espressione di principi costituzionali consolidati. Il sistema del concorso pubblico, del resto», sempre per il remittente, «è essenziale per un servizio particolarmente delicato come quello sanitario che impone l'individuazione dei più idonei attraverso il meccanismo del concorso, con una pluralità di concorrenti con il vaglio di una commissione di esperti né può essere validamente surrogato da una selezione (sia pur definita di natura concorsuale) interamente riservata al personale precario da stabilizzare».

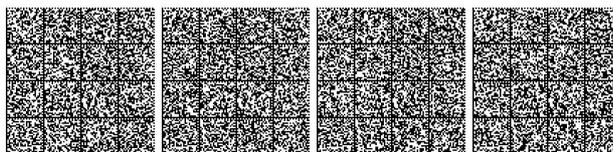
L'art. 3, comma 40, della legge della Regione Puglia n. 40 del 2007, per il Collegio remittente, si porrebbe, inoltre, in contrasto con i principi di ragionevolezza ed imparzialità della funzione legislativa, in quanto sarebbe diretto a comprimere posizioni in atto o acquisibili a seguito di concorso pubblico.

3. — Si è costituita in entrambi i giudizi la Regione Puglia, con due memorie di contenuto sostanzialmente identico, nelle quali sostiene l'inammissibilità e l'infondatezza della questione.

3.1. — Secondo la difesa regionale, dal tenore dell'ordinanza di remissione (che, a suo dire, riterrebbe legittima la procedura di stabilizzazione dei dirigenti sanitari a tempo determinato) e alla luce della sentenza 19 gennaio 2008, n. 125 del Tribunale amministrativo regionale della Puglia, Sede di Lecce, Sezione III (che ha ritenuto legittima la scelta di privilegiare la stabilizzazione di lavoratori così detti precari e ha ritenuto che il blocco dello scorrimento delle graduatorie sia un precipitato logico necessario della scelta di stabilizzazione), dovrebbe desumersi che il remittente avrebbe dubitato non della legittimità *in toto* della procedura di stabilizzazione ma soltanto di un suo aspetto marginale e consequenziale ovvero della legittimità del divieto di utilizzazione delle graduatorie concorsuali ancora valide ed efficaci. Una tale questione sarebbe, tuttavia, inammissibile, perché verrebbe domandata alla Corte costituzionale una sentenza additiva senza la prospettazione di «quale sia la congettura additiva destinata a ricolmare il vuoto normativo denunciato».

Secondo la difesa della Regione Puglia, posto che la disposizione regionale censurata non avrebbe un suo contenuto precettivo autonomo, ma sarebbe meramente riproduttiva della disciplina statale in materia di stabilizzazione del personale così detto precario e che costituirebbe solo «il vettore di recepimento del suggerimento statale di armonizzazione», la questione sarebbe inoltre inammissibile, anche in quanto «priva di oggetto», non essendo stata estesa dal remittente anche alla disposizione statale, che sarebbe l'unica ad avere un contenuto normativo sostanziale e che avrebbe abilitato le Regioni a trasferire all'interno del proprio ordinamento giuridico il predetto contenuto normativo.

3.2. — Nel merito, la difesa regionale ritiene la questione infondata sotto vari profili.



Anzitutto, la Regione Puglia sostiene che non sussisterebbe affatto l'obbligo di utilizzazione delle graduatorie esistenti per la copertura dell'organico, ma sarebbe vero piuttosto che il principio del pubblico concorso e quello dell'utilizzo delle graduatorie possono essere derogati dal legislatore, in presenza di ragionevoli circostanze, nel suo discrezionale apprezzamento della complessità e della criticità delle situazioni.

Secondo la difesa regionale, in particolare, vi sarebbe un "diritto vivente" (viene richiamata, al riguardo, la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione V, 5 luglio 2006, n. 4252) in ordine all'interpretazione dell'art. 9 della legge 20 maggio 1985, n. 207 (Disciplina transitoria per l'inquadramento diretto nei ruoli nominativi regionali del personale non di ruolo delle unità sanitarie locali), per il quale l'obbligo di utilizzo delle graduatorie sussisterebbe solo per il conferimento di incarichi temporanei dovuti ad assenza o impedimento del titolare, mentre sarebbe ampiamente discrezionale la scelta dell'amministrazione di procedere o meno alla copertura dei posti vacanti in organico mediante utilizzo di una graduatoria, seppure nel biennio di validità (vengono richiamate, sul punto le sentenze del Consiglio di Stato, Sezione V, 10 gennaio 2007, n. 53, 18 ottobre 2002, n. 5611, 2 ottobre 2010, n. 5180, 20 marzo 2000, n. 1510).

La Regione Puglia, infine, dopo una ampia disamina della giurisprudenza costituzionale in tema di concorso pubblico (vengono richiamate le sentenze numeri 81 del 1983, 320 del 1997, 1 del 1999, 141 del 1999, 373 del 2002, 274 del 2003, 34 del 2004, 205 del 2004, 159 del 2005, e l'ordinanza n. 517 del 2002), sostiene che l'art. 3, comma 40, della legge regionale n. 40 del 2007 rientrerebbe «perfettamente» nella deroga di cui all'art. 97, terzo comma, Cost., «sia perché non è di certo ispirata (anzi: ciò è strutturalmente impossibile, in quanto mera ricezione di normativa statale) al fine di privilegiare predeterminati o predeterminabili destinatari, sia perché, a ben vedere, risulta priva di contenuti normativi propri, essendosi limitata a recepire nell'ambito regionale, in maniera tassativa, ipotesi già disciplinate dal legislatore statale (che, a sua volta, ha bene esplicitato la finalità di "razionalizzazione" delle strutture della P.A. interessate, e ciò anzi in manifesta attuazione del canone costituzionale del buon andamento e della imparzialità ex art. 97 Cost.)».

4. — Si è costituita in entrambi i giudizi anche la Asl della Provincia di Lecce, con due memorie di contenuto sostanzialmente identico, nelle quali sostiene l'infondatezza della questione.

La Asl sostiene l'infondatezza della questione, anzitutto, perché non sussisterebbe alcun diritto in capo ai ricorrenti ad essere assunti, né alcun obbligo in capo all'Amministrazione di utilizzo delle graduatorie per la copertura dei posti vacanti.

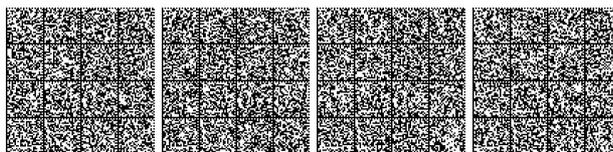
Per la difesa della Asl, inoltre, non sussisterebbe alcun contrasto tra l'art. 3, comma 40, della legge regionale n. 40 del 2007 ed il principio del pubblico concorso, posto che la procedura di stabilizzazione prevista dal legislatore regionale richiede espressamente il superamento di una prova concorsuale, secondo le procedure di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale).

Infine, la Asl di Lecce sostiene che, anche laddove si volesse ritenere che la disciplina introdotta dalla legge regionale impugnata costituisca una deroga al principio costituzionale del concorso pubblico, di tratterebbe comunque di una deroga legittima, attese le peculiari ragioni di interesse pubblico sottese alla stabilizzazione di personale così detto precario (viene richiamata la sent. n. 363 del 2006 della Corte costituzionale, sostenendosi che dalla stessa si desumerebbe la ragionevolezza della norma censurata).

Infine, la difesa della Asl sostiene che non vi sarebbe alcuna violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. e nessuna violazione delle competenze normative statali, dato che la disciplina contestata rientrerebbe nella competenza residuale delle Regioni in materia di organizzazione dei propri uffici.

5. — Si sono costituiti in giudizio anche Silvio Schito e Aldo Pellegrino, ricorrenti dei due giudizi *a quibus*, ciascuno con una memoria, di contenuto sostanzialmente analogo, nella quale aderiscono agli argomenti sviluppati nell'ordinanza di remissione e, con ampio richiamo della giurisprudenza amministrativa, sostengono, in particolare, il carattere obbligatorio del ricorso alle graduatorie per la copertura dei posti vacanti nel periodo di validità delle stesse, che essi assumono discendere dall'art. 18, comma 7, del d.P.R. n. 483 del 1997, ma vengono anche richiamati l'art. 9 della legge n. 207 del 1985 ed il decreto del Presidente della Repubblica 27 luglio 2001, n. 220 (Regolamento recante disciplina concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale).

Le parti costituite, inoltre, sviluppano argomenti in ordine alla illegittimità della deliberazione 23 ottobre 2008, n. 2009, con la quale la Asl ha conferito un incarico dirigenziale a tempo determinato e propongono ulteriori questioni di legittimità costituzionale.



A loro avviso, l'art. 3, comma 40, della legge della Regione Puglia n. 40 del 2007 si porrebbe anche in contrasto con il comma 94 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), che escluderebbe le procedure di stabilizzazione per il personale dirigente, nonché con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 15, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) ed all'art. 6 della legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica), che impongono il concorso pubblico disciplinato dal d.P.R. n. 483 del 1997 per l'accesso alla dirigenza medica e per l'accesso alla qualifica unica di dirigente delle professioni sanitarie.

La disposizione censurata, per le parti costituite, violerebbe, oltre ai parametri dedotti dal remittente, anche l'art. 51 della Costituzione e sarebbe, infine, in contrasto con qualsiasi criterio di ragionevolezza, imparzialità e correttezza, in quanto violerebbe i principi fondamentali della preventiva predeterminazione delle piante organiche e dell'accertamento delle loro capienze.

6. — In prossimità dell'udienza pubblica del 16 novembre 2010 la Regione Puglia ha depositato in ciascuno dei due giudizi una memoria di contenuto sostanzialmente identico, nella quale prospetta ulteriori profili di inammissibilità ed infondatezza della questione e sviluppa ulteriormente gli argomenti illustrati nell'atto di costituzione.

In particolare, la difesa regionale ribadisce che, a sua avviso, la questione proposta non investirebbe la legittimità della stabilizzazione del personale dirigente, ma sarebbe limitata alla legittimità del previsto divieto di utilizzazione delle graduatorie concorsuali valide ed efficaci e che tale ultima, più limitata questione, sarebbe inammissibile, giacché tesa ad un intervento addittivo indeterminato (viene invocato, sul punto, il precedente costituito dalla ordinanza n. 70 del 2009 della Corte costituzionale).

Peraltro, secondo la difesa regionale, anche laddove fosse intesa come riferita all'intera disciplina dettata dall'art. 3, comma 40, della legge della Regione Puglia n. 40 del 2007, la questione sarebbe nondimeno inammissibile, stante la contraddittorietà della motivazione dell'ordinanza di remissione sul punto.

Ulteriore profilo di inammissibilità sarebbe, poi, costituito dal richiamo effettuato dall'ordinanza di remissione all'ordinanza 2 ottobre 2008, n. 4770 con cui, il Consiglio di Stato, Sezione V, ha introdotto analogo giudizio di legittimità costituzionale in ordine all'art. 30 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia). Secondo la difesa regionale il remittente avrebbe, in questo senso, effettuato una inammissibile motivazione *per relationem* della questione proposta.

Per la difesa regionale, inoltre, la questione sarebbe inammissibile per difetto di rilevanza, atteso che la graduatoria concorsuale in cui sono inseriti i ricorrenti dei due giudizi *a quibus*, approvata il 21 dicembre 2006, avrebbe perso efficacia sin dal giugno 2007 (*recte* 2008), ai sensi dell'art. 18, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del servizio sanitario nazionale), che fissa in diciotto mesi (e non in due anni, come avrebbe erroneamente ritenuto il remittente) il termine di validità ed efficacia delle graduatorie.

Nel merito, la difesa regionale, che richiama numerosa giurisprudenza amministrativa sul punto, ribadisce che il così detto scorrimento delle graduatorie non è un "diritto di natura" e sostiene che, peraltro, anche laddove, seguendo la tesi del remittente e contro il "diritto vivente", volesse sostenersi, la sussistenza di un obbligo, discendente dall'art. 9 della legge n. 207 del 1985 (richiamato dalla difesa delle parti private) o dal d.P.R. n. 483 del 1997 (anch'esso richiamato dalla difesa delle parti private e ritenuto applicabile al caso *de quo* dalla difesa regionale), all'utilizzo delle graduatorie anche per la copertura dei posti vacanti, dovrebbe comunque escludersi che un tale obbligo possa vincolare le Regioni.

Parimenti la Regione Puglia esclude che l'art. 12, comma 9, della legge regionale 12 agosto 2005, n. 12 (Seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005), richiamato dall'ordinanza n. 4770 del 2008 del Consiglio di Stato, a sua volta richiamata dall'ordinanza di remissione (nonché dalle parti private costituite), possa costituire un parametro interposto nel proposto giudizio di costituzionalità dell'art. 3, comma 40, della legge regionale n. 40 del 2007. Trattandosi, infatti, di fonti di pari grado il loro asserito contrasto non potrebbe in alcun modo far dubitare della legittimità della disposizione sopravvenuta, ma semmai dovrebbe risolversi nel senso della abrogazione della norma anteriore.



La difesa regionale, inoltre, sostiene la natura provvedimentale e transitoria dell'art. 12 della legge della Regione Puglia n. 12 del 2005 ed esclude, pertanto, che da essa possa trarsi alcun principio della materia e sostiene, comunque, che tra questa disposizione e l'art. 3, comma 40, della legge n. 40 del 2007, non sussisterebbe una effettiva incompatibilità, dato che l'art. 12 individuerebbe tre modi indicati per la copertura dei posti vacanti (mobilità, scorrimento delle graduatorie, nuova procedura concorsuale), ma non detterebbe alcun ordine di preferenza, rimettendo alla discrezionalità dell'amministrazione (e, quindi, tanto più a quella di un successivo legislatore) la scelta del modo più opportuno. Ma in ogni caso, secondo la Regione, anche laddove si dovesse ritenere che effettivamente l'art. 12 della legge regionale n. 12 del 2005 individui una preferenza nello scorrimento delle graduatorie rispetto alla indizione di nuove procedure selettive, non potrebbe negarsi la legittimità di una legge sopravvenuta, che per ragionevoli circostanze effettui una scelta diversa.

La difesa regionale analizza, infine, la sentenza n. 215 del 2009 della Corte costituzionale, sostenendo che la stessa non avrebbe ritenuto illegittima in quanto tale l'applicazione della procedura di stabilizzazione al personale dirigenziale sanitario, ma avrebbe ritenuto illegittima la specifica disciplina prevista al riguardo dal legislatore della Regione Campania per vizi che non sarebbero, tuttavia, riscontrabili nella ben più rigorosa disciplina introdotta dalla Regione Puglia con l'art. 3, comma 40, della legge regionale n. 40 del 2007.

7. — In prossimità dell'udienza pubblica del 16 novembre 2010 la Asl di Lecce ha depositato una memoria, nella quale, in buona sostanza, ribadisce e sviluppa le argomentazioni già svolte.

In via preliminare, peraltro, la Asl riferisce di avere proceduto allo scorrimento della graduatoria ed all'assunzione nel ruolo dei dirigenti dei due ricorrenti nei giudizi *a quibus* con delibera 22 dicembre 2009, n. 4105 del Direttore Generale.

Atteso che i ricorrenti hanno dato atto nei giudizi *a quibus* della cessata materia del contendere e che la Asl ha depositato formale istanza di declaratoria di improcedibilità per sopravvenuto difetto di interesse nel giudizio *a quo*, la difesa dell'Azienda sanitaria sostiene che i giudizi di costituzionalità sarebbero divenuti inammissibili per irrilevanza o, quantomeno, ritiene necessario che la Corte costituzionale restituisca gli atti ai giudici *a quibus* per un riesame della rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale.

Considerato in diritto

1. — Con due ordinanze di contenuto sostanzialmente identico il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sede di Lecce, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 97, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 40, della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia).

1.1. — La disposizione censurata nel prevedere che nel triennio 2008-2010 le aziende sanitarie e gli IRCCS pubblici procedono, a determinate condizioni, alla stabilizzazione del personale del ruolo della dirigenza medico veterinaria, sanitaria, professionale, tecnica ed amministrativa con incarico a tempo determinato, dispone, tra l'altro, che «Dal 1° gennaio 2008 le aziende sanitarie e gli IRCCS pubblici per i profili professionali, oggetto di stabilizzazione, non possono procedere ad indire ovvero proseguire procedure concorsuali ovvero ad utilizzare le graduatorie dei concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti destinati all'attuazione del processo di stabilizzazione».

1.2. — Il TAR remittente è chiamato a decidere in ordine alle impugnazioni proposte da due soggetti inseriti quali idonei in una graduatoria concorsuale della (*ex Ausl ora*) ASL di Lecce di una serie di provvedimenti della amministrazione regionale della Puglia e della Asl di Lecce e, tra essi, della impugnazione della delibera 1° ottobre 2008, n. 1481 del Direttore Generale della Asl di Lecce, avente ad oggetto l'approvazione degli avvisi pubblici relativi alla stabilizzazione del personale dirigenziale secondo quanto previsto dall'art. 3 comma 40, della legge regionale n. 40 del 2007.

Il giudice *a quo*, aderendo in parte alla prospettazione dei ricorrenti nei giudizi *a quibus*, ritiene che l'art. 3, comma 40, della legge della Regione Puglia, n. 40 del 2007, si porrebbe, anzitutto, in contrasto con l'art. 97, terzo comma, della Costituzione, in quanto, consentendo la stabilizzazione del personale dirigenziale assunto a tempo determinato dalle aziende sanitarie locali e, pertanto, consentendo la copertura da parte di questo personale così detto precario dei posti vacanti nella pianta organica a detrimento di coloro che, come i ricorrenti dei due giudizi *a quibus*, abbiano partecipato ad un concorso pubblico e siano in attesa di essere nominati sui predetti posti man mano che si rendono vacanti nel corso del biennio successivo alla approvazione della graduatoria in cui sono inseriti, sovvertirebbe un sistema (quello del così detto scorrimento delle graduatorie) che costituirebbe applicazione del principio costituzionale del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.



Per il remittente, in particolare, la stabilizzazione del personale così detto precario può rappresentare «una scelta di carattere discrezionale del legislatore come misura rispondente a criteri di politica sociale e, quindi, un'ammissibile deroga al predetto principio fondamentale dell'impiego con le Amministrazioni pubbliche, ma non può arrivare a sovvertire in toto la normativa positiva vigente espressione di principi costituzionali consolidati. Il sistema del concorso pubblico, del resto», sempre per il remittente, «è essenziale per un servizio particolarmente delicato come quello sanitario che impone l'individuazione dei più idonei attraverso il meccanismo del concorso, con una pluralità di concorrenti con il vaglio di una commissione di esperti né può essere validamente surrogato da una selezione (sia pur definita di natura concorsuale) interamente riservata al personale precario da stabilizzare».

L'art. 3, comma 40, della legge della Regione Puglia n. 40 del 2007, per il Collegio remittente, si porrebbe, inoltre, in contrasto con i principi di ragionevolezza ed imparzialità della funzione legislativa, in quanto sarebbe diretto a comprimere posizioni in atto o acquisibili a seguito di concorso pubblico.

2. — I due giudizi, stante la sostanziale identità della questione proposta, possono essere riuniti per essere decisi con una unica pronuncia.

3. — Devono preliminarmente essere dichiarate inammissibili le ulteriori questioni di legittimità costituzionale proposte dalle parti costituite Silvio Schito e Aldo Pellegrino, ricorrenti nel giudizio *a quo*, nella loro memoria.

Come costantemente chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte (da ultimo sentenza n. 50 del 2010), l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è, infatti, limitato alle norme ed ai parametri indicati nelle ordinanze di remissione, non potendo essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia che, come nel caso di specie, siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze.

4. — Sempre in via preliminare, devono essere disattese le eccezioni di inammissibilità prospettate dalle altre parti costituite.

4.1. — La Asl di Lecce sostiene la sopravvenuta carenza di interesse dei ricorrenti nei giudizi *a quibus*, in quanto essi, nelle more del giudizio di costituzionalità, sono stati assunti, avendo la Asl dato luogo, dopo la stabilizzazione dei dirigenti sanitari precari, allo scorrimento delle graduatorie.

In ragione di ciò, la Asl ha chiesto al Tar di riattivare il giudizio e di pronunciare la sopravvenuta carenza di interesse al ricorso dei ricorrenti e chiede alla Corte o di prendere atto immediatamente di una sopravvenuta irrilevanza della questione o di restituire gli atti al Tar remittente, affinché questo valuti il perdurare della questione medesima.

L'eccezione non è fondata, posta l'autonomia del giudizio di costituzionalità rispetto ai giudizi *a quibus* e dovendo la rilevanza della questione essere valutata alla luce delle circostanze di fatto sussistenti al momento delle ordinanze di remissione, senza che assumano alcun rilievo fatti sopravvenuti.

4.2. — La Regione Puglia sostiene che dal complessivo tenore dell'ordinanza di remissione dovrebbe desumersi che il remittente avrebbe dubitato non della legittimità della procedura di stabilizzazione del personale sanitario dirigente precario, ma soltanto del divieto di utilizzazione delle graduatorie concorsuali ancora valide ed efficaci per la copertura dei posti vacanti destinati all'attuazione del processo di stabilizzazione. Una tale questione sarebbe, tuttavia, inammissibile, perché verrebbe domandata alla Corte costituzionale una sentenza additiva, limitata alla presunta illegittimità costituzionale di detto divieto, senza la prospettazione di «quale sia la congettura additiva destinata a ricolmare il vuoto normativo denunciato».

L'eccezione non è fondata.

Contrariamente a quanto assume la Regione, proprio dal complessivo tenore dell'ordinanza emerge con chiarezza che il remittente contesta il fatto che la normativa regionale preveda la stabilizzazione del personale dirigente sanitario, mediante un concorso interamente riservato ai precari (e per questa riserva assoluta in contrasto con il principio costituzionale del pubblico concorso), mentre le specifiche argomentazioni in ordine alle conseguenze pregiudizievoli di tale disciplina su quanti siano inseriti in una graduatoria concorsuale ancora valida sono utilizzate soltanto per chiarire la rilevanza della questione rispetto alla specifica posizione di interesse fatta valere dai ricorrenti nei giudizi *a quibus*.

Il remittente, infatti, sottolinea che «il sistema del concorso pubblico, è essenziale per un servizio particolarmente delicato come quello sanitario che impone l'individuazione dei più idonei attraverso il meccanismo del concorso, con una pluralità di concorrenti con il vaglio di una commissione di esperti né può essere validamente surrogato da una selezione (sia pur definita di natura concorsuale) interamente riservata al personale precario da stabilizzare».



Questa ultima affermazione comprova che, per il remittente, l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale impugnata deriva non dalla preferenza accordata agli stabilizzandi rispetto a chi aspira allo scorrimento delle graduatorie, ma dal fatto che la procedura di stabilizzazione adottata prevede una selezione interamente riservata, coprendo così l'intera pianta organica in violazione del principio costituzionale del pubblico concorso, come evidenzia del resto lo stesso *petitum* dell'ordinanza di remissione che chiede la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intero comma 40 dell'art. 3 della legge regionale n. 40 del 2007.

4.3. — La Regione Puglia sostiene l'inammissibilità della questione, perché la legge regionale censurata, limitandosi a recepire la scelta normativa statale, non avrebbe contenuto precettivo suo proprio o, comunque, avrebbe dovuto essere contestata unitamente alla disposizione statale.

L'eccezione non è fondata.

La disciplina statale, nel rimettere ai legislatori regionali la scelta di procedere o meno ad una stabilizzazione del personale regionale precario, anzitutto si riferisce al solo personale non dirigenziale (contrariamente alla disposizione regionale impugnata che si riferisce solo ed espressamente ai dirigenti sanitari precari) e, comunque, pone limiti, essenzialmente di equilibrio finanziario, nell'ambito dei quali la Regione è tenuta ad esercitare le competenze che le spettano nella materia concorrente di tutela della salute.

4.4. — La Regione Puglia fonda una ulteriore eccezione di inammissibilità valorizzando il richiamo effettuato dall'ordinanza di remissione all'ordinanza 2 ottobre 2008, n. 4770 con cui, il Consiglio di Stato, Sezione V, ha introdotto analogo giudizio di legittimità costituzionale in ordine all'art. 30 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia). Secondo la difesa regionale il remittente avrebbe, in questo senso, effettuato una inammissibile motivazione *per relationem* della questione proposta.

L'eccezione non è fondata, dato che il remittente richiama l'autorità di un precedente giurisprudenziale per rafforzare l'*incipit* della sua motivazione, ma poi sviluppa adeguatamente e autonomamente una diversa questione, evocando parametri ulteriori e, soprattutto, formulando un *petitum* divergente da quello richiesto dal Consiglio di Stato.

4.5. — La Regione Puglia sostiene, infine, l'inammissibilità della questione per irrilevanza, atteso che la graduatoria concorsuale in cui sono inseriti i ricorrenti dei due giudizi *a quibus*, approvata il 21 dicembre 2006 avrebbe perso efficacia sin dal giugno 2007 (*recte* 2008), ai sensi dell'art. 18, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del servizio sanitario nazionale), che fissa in diciotto mesi (e non in due anni, come avrebbe erroneamente ritenuto il remittente) il termine di validità ed efficacia delle graduatorie.

L'eccezione, che involge questioni di fatto e di diritto delle quali si sarebbe dovuto discutere nei giudizi *a quibus* e che comunque non sono riferite dalle ordinanze di remissione, è evidentemente inammissibile.

5. — Nel merito la questione è fondata in riferimento all'art. 97, terzo comma, Cost.

Questa Corte ha da tempo precisato i limiti entro i quali può consentirsi al legislatore di disporre procedure di stabilizzazione di personale precario che derogano al principio del concorso. E può dirsi acquisito l'orientamento, progressivamente consolidatosi, secondo il quale «l'area delle eccezioni» al concorso deve essere «delimitata in modo rigoroso» (sentenza n. 363 del 2006) e deroghe sono legittime solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» idonee a giustificarle (sentenza n. 81 del 2006).

Non può, tuttavia, ritenersi sufficiente, a tal fine, la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione (sentenza n. 205 del 2006), né basta la «personale aspettativa degli aspiranti» ad una misura di stabilizzazione (sentenza n. 81 del 2006). Occorrono invece particolari ragioni giustificatrici, ricollegabili alla peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere, in particolare relativamente all'esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione e non acquisibili all'esterno, le quali facciano ritenere che la deroga al principio del concorso pubblico sia essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione.

La natura comparativa e aperta della procedura è, pertanto, elemento essenziale del concorso pubblico. Procedure selettive riservate, che riducano irragionevolmente o escludano la possibilità di accesso dall'esterno, violano il «carattere pubblico» del concorso (sentenza n. 34 del 2004). e, conseguentemente, i principi di imparzialità e buon andamento, che esso assicura.

5.1. — Alla luce di quanto appena osservato, deve allora essere dichiarata, in riferimento all'art. 97, terzo comma, Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 40, della legge della Regione Puglia n. 40 del 2007, dato che esso prevede una procedura selettiva interamente riservata, in assenza di alcuna peculiare ragione di interesse pubblico.

5.2. — Restano assorbiti gli altri profili di censura.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 40, della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: MADDALENA

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria l'11 febbraio 2011.

Il cancelliere: MELATTI

11C0092

N. 43

Sentenza 7 - 11 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Disciplina per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Umbria 21 gennaio 2010, n. 3, art. 1, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) e l).

Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Disciplina per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale - Definizione dei soggetti aggiudicatori destinatari della legge - Ricorso del Governo - Ecceppata inammissibilità della questione per genericità delle censure - Reiezione.

- Legge della Regione Umbria 21 gennaio 2010, n. 3, art. 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) e l); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 3.

Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Disciplina per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale - Definizione dei soggetti aggiudicatori destinatari della disciplina - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con le definizioni contenute nel codice dei contratti pubblici, espressione della competenza legislativa esclusiva nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Umbria 21 gennaio 2010, n. 3, art. 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) e l); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 3.

Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Disciplina per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale - Possibilità per i soggetti aggiudicatori di utilizzare i prezziari pubblici non aggiornati, relativi all'anno precedente - Contrasto con la specifica e più restrittiva disposizione del codice dei contratti pubblici espressione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Umbria 21 gennaio 2010, n. 3, art. 13, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 133, comma 8, e 4, comma 3.



Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Disciplina per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale - Modalità organizzative dell'attività del responsabile del procedimento - Ricorso del Governo - Ritenuta violazione della competenza legislativa ripartita relativamente all'organizzazione amministrativa e dei compiti e requisiti del procedimento - Formulazione generica delle censure - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Umbria 21 gennaio 2010, n. 3, art. 15, commi 1, 3, 5, 6 e 7.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 10.

Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Disciplina per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale - Modalità organizzative dell'attività del responsabile del procedimento - Ricorso del Governo - Ritenuta violazione della competenza legislativa ripartita relativamente all'organizzazione amministrativa e dei compiti e requisiti del procedimento - Riconducibilità delle disposizioni denunciate alla materia della organizzazione amministrativa riservata alle Regioni - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Umbria 21 gennaio 2010, n. 3, art. 15, commi 2 e 4.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 10.

Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Disciplina per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale - Incentivo per la progettazione e per le attività tecnico-amministrative connesse - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la specifica e più restrittiva disposizione del codice dei contratti pubblici espressione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Riconducibilità della disposizione denunciata alla materia della organizzazione amministrativa riservata alle Regioni - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Umbria 21 gennaio 2010, n. 3, art. 16.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) e l); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 92, comma 5.

Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Disciplina per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale - Affidamento di incarichi architeturali ed ingegneristici, con preferenza per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto a quella ordinaria del prezzo più basso - Ricorso del Governo - Ritenuto contrasto con la specifica disposizione del codice dei contratti pubblici espressione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Umbria 21 gennaio 2010, n. 3, art. 19, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 81, commi 1 e 2.

Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Disciplina per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale - Procedure di affidamento diretto dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria di importo inferiore a ventimila euro - Determinazione dei corrispettivi demandati alla negoziazione tra la stazione appaltante ed il progettista fiduciario - Contrasto con la specifica disposizione del codice dei contratti pubblici espressione della competenza legislativa esclusiva nella materia dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento della questione ulteriore.

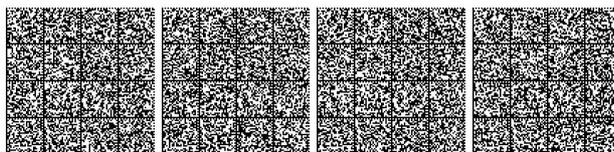
- Legge della Regione Umbria 21 gennaio 2010, n. 3, art. 20, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l) (art. 117, secondo comma, lett. e)); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 92, commi 2 e 3.

Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Disciplina per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale - Attività di manutenzione tramite la stipula di contratti aperti - Previsione di una tipologia contrattuale innovativa, in contrasto con la tassatività delle tipologie contrattuali previste dal Codice dei contratti pubblici - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 22, commi 3 e 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) e l); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 3, commi 3 e 10.

Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Disciplina per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale - Composizione e funzioni della commissione giudicatrice nel caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa - Ricorso del Governo - Ritenuto contrasto con le disposizioni sulle cause di incompatibilità dei commissari contenute nel Codice dei contratti pubblici - Riconducibilità della disposizione denunciata alla materia della organizzazione amministrativa riservata alle Regioni - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 28.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 84, commi 4, 5 e 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, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, 2, 13, comma 3, 15, 16, 19, comma 1, 20, comma 3, 22, commi 3 e 4, e 28 della legge della Regione Umbria 21 febbraio 2010, n. 3 (Disciplina regionale dei lavori pubblici e norme in materia di regolarità contributiva per i lavori pubblici), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26-30 marzo 2010, depositato in cancelleria il successivo 1° aprile ed iscritto al n. 53 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Umbria;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 gennaio 2011 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

Uditi l'avvocato dello Stato Maurizio Borgo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Umbria.

Ritenuto in fatto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, 2, 13, comma 3, 15, 16, 19, comma 1, 20, comma 3, 22, commi 3 e 4, e 28 della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2010, n. 3 (Disciplina regionale dei lavori pubblici e norme in materia di regolarità contributiva per i lavori pubblici), per asserita violazione dell'art. 117, commi secondo, lettere *e*) ed *l*), e terzo, della Costituzione.

Prima di esporre le ragioni poste a fondamento delle singole censure, il ricorrente ha richiamato la giurisprudenza costituzionale (in particolare, la sentenza n. 401 del 2007) che ha riconosciuto la prevalente sussistenza della competenza statale in materia di tutela della concorrenza con riferimento alla disciplina delle procedura di evidenza pubblica, nonché in materia di ordinamento civile, con riferimento alla disciplina della procedura negoziale relativa alla conclusione ed esecuzione del contratto.

1.1. — Esposto ciò, si assume, in primo luogo, la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge regionale in esame, il quale prevede quanto segue: «con la presente legge la Regione nei limiti e nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, nonché della normativa statale, detta la disciplina per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale, di competenza della Regione e degli altri soggetti di cui all'articolo 2, nonché disposizioni in materia di regolarità contributiva per i lavori pubblici».

Secondo il ricorrente, tale comma, «pur nella sua portata meramente enunciativa e programmatica», si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), Cost. in tema di tutela della concorrenza e di ordinamento civile, sul presupposto che la Regione non avrebbe alcuna competenza in tema di esecuzione dei contratti pubblici.

1.2. — È stato impugnato anche l'art. 2 della citata legge, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), Cost. La norma censurata stabilisce quanto segue: «1. Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano:

- a) alla Regione Umbria, alle agenzie e agli enti da essa istituiti;
- b) agli enti locali, alle loro associazioni, unioni e consorzi, ai consorzi di bonifica;
- c) alle aziende unità sanitarie locali, alle aziende ospedaliere, agli enti di gestione delle residenze sanitarie assistenziali per anziani e disabili e alle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB);
- d) agli organismi di diritto pubblico;



e) ai soggetti, diversi da quelli di cui alle lettere precedenti, relativamente a lavori od opere pubbliche o di pubblica utilità che beneficiano di finanziamenti pubblici in conto interesse o in conto capitale, assegnati in attuazione di piani e programmi approvati dall'amministrazione regionale, di importo attualizzato pari o superiore al cinquanta per cento dell'importo dei lavori.

2. Ai sensi della presente legge si intendono:

- a) per «amministrazioni aggiudicatrici» i soggetti di cui al comma 1, lettere a), b), c) e d);
- b) per «soggetti aggiudicatori» i soggetti di cui al comma 1».

Secondo il ricorrente il suindicato comma violerebbe la competenza statale in materia di tutela della concorrenza e ordinamento civile in quanto: a) «impinge inevitabilmente (...) anche quegli ambiti relativi agli appalti pubblici (ad esempio, le procedure di aggiudicazione, l'esecuzione dei contratti, ecc.), la cui disciplina è per l'appunto oggetto di esclusiva competenza dello Stato»; b) le «definizioni fornite» dalla norma in esame «contrastano sotto svariati profili con quelle previste dall'articolo 3 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE)»; c) «la generica previsione per cui la legge regionale si applica anche alle agenzie e agli enti istituiti dalla Regione, consentirebbe in astratto di applicare la norma regionale anche a soggetti che, purché “istituiti dalla Regione”, senza, oltretutto, che sia dato comprendere in che forma, magari anche solo privatistica e pertanto non suscettibili di rientrare nelle più precise definizioni di cui al richiamato articolo 3 del Codice dei contratti pubblici»; d) «la definizione di “soggetti aggiudicatori” di cui al comma 2, lettera b), che assorbe — tra l'altro — quella di cui al comma 1, lettera e), non coincide, ed è anzi decisamente più restrittiva, di quella desumibile dall'articolo 3, comma 31, del d.lgs. n. 163 del 2006, concernente gli altri soggetti aggiudicatori: il che comporta quindi una sensibile differenziazione della portata applicativa della relativa norma rispetto ai non derogabili parametri offerti dalla normativa statale».

1.3. — Altra norma impugnata è l'art. 13, comma 3, della legge regionale in esame, la quale stabilisce che: «i soggetti aggiudicatori possono utilizzare l'elenco regionale dei prezzi e dei costi per la sicurezza non aggiornato per i progetti di livello almeno preliminare, approvati prima della data di pubblicazione dell'aggiornamento a condizione che i relativi bandi, avvisi o lettere di invito per l'esecuzione dei lavori vengano, rispettivamente, pubblicati o trasmesse, entro il successivo mese di giugno».

La norma riportata, secondo il ricorrente, consentirebbe «ai soggetti aggiudicatori l'utilizzazione dei prezziari pubblici non aggiornati, ossia relativi all'anno precedente, in relazione a progetti che siano approvati entro una non meglio precisata data dell'anno successivo (relativa all'aggiornamento dei prezzi dell'anno successivo), e sempreché (...) l'avvio delle procedure di aggiudicazione di quella progettazione sia intervenuto entro il giugno dell'anno successivo a quello dei prezziari “scaduti”».

Secondo il ricorrente tale comma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto la disciplina statale, stabilita dal comma 8 dell'art. 133 del d.lgs. n. 163 del 2006, «pone termini più stringenti e certi per l'utilizzazione dei prezziari “scaduti”, prevedendo che essi possono essere applicati in relazione a progetti già approvati alla data del 30 giugno dell'anno successivo, e che comunque — in caso di mancato aggiornamento anche per l'ulteriore periodo — l'aggiornamento andrà effettuato ad opera delle articolazioni locali dell'amministrazione delle infrastrutture». Inoltre, la norma disciplinerebbe la «esecuzione dei contratti pubblici, incidendo sulla disciplina dei prezzi contrattuali, ossia un elemento essenziale dei contratti medesimi».

1.4. — È stato impugnato, altresì, l'art. 15 il quale stabilisce che:

«1. Le amministrazioni aggiudicatrici nominano un responsabile del procedimento di attuazione di ogni singolo intervento, unico per tutte le fasi.

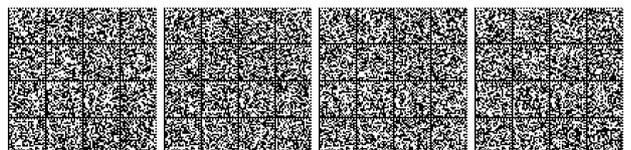
2. Con specifico riferimento alla propria struttura organizzativa, le amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito dell'unitario procedimento di attuazione dell'intervento, possono individuare sub procedimenti la cui responsabilità può essere posta in capo a soggetti diversi dal responsabile del procedimento di cui al comma 1, al quale gli stessi rispondono direttamente.

3. Il responsabile del procedimento è un tecnico in possesso di titolo di studio e competenza adeguati in relazione ai compiti per i quali è nominato.

4. In caso di carenza di dipendenti tecnici in servizio in possesso di professionalità adeguate, le amministrazioni aggiudicatrici possono:

a) avvalersi, nel rispetto delle norme vigenti in materia di pubblico impiego, di dipendenti tecnici di pubbliche amministrazioni in possesso di adeguate competenze professionali;

b) assumere idonee figure professionali, in possesso di competenze, ai sensi delle vigenti norme in materia di pubblico impiego.



5. Il responsabile del procedimento individua i livelli di progettazione necessari e i contenuti documentali del progetto da appaltare, in ragione delle disposizioni stabilite dalla normativa vigente per la specifica tipologia e dimensione dei lavori da progettare e della documentazione richiesta per il rilascio degli atti di autorizzazione, approvazione o pareri, comunque denominati, necessari ai fini dell'approvazione dei lavori stessi.

6. I soggetti aggiudicatori, diversi dalle amministrazioni aggiudicatrici, in conformità ai principi della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), individuano, secondo i propri ordinamenti, uno o più soggetti cui affidare i compiti propri del responsabile del procedimento.

7. La Giunta regionale, per gli interventi di competenza regionale, disciplina con regolamento modalità, tempi e procedure per la nomina del responsabile del procedimento di cui al presente articolo».

Secondo il ricorrente tale norma sarebbe costituzionalmente illegittima per contrasto con il terzo comma dell'art. 117 Cost., atteso che inciderebbe in un ambito materiale, quello dell'organizzazione amministrativa e dei compiti e requisiti del procedimento, rientrando nell'ambito della competenza ripartita tra Stato e regioni.

A tale proposito, si deduce che la norma violerebbe quanto prescritto dall'art. 10 del d.lgs. n. 163 del 2006 sotto due diversi profili.

In relazione ad un primo profilo, il ricorrente sottolinea come la disposizione in esame, «dopo aver fissato il principio della unicità del responsabile del procedimento relativamente a tutte le fasi di attuazione di un intervento», consentirebbe, con previsione contenuta nel secondo comma, «alle amministrazioni aggiudicatrici di individuare sub-procedimenti la cui responsabilità può essere assegnata a soggetti diversi dal responsabile "unico" del procedimento, così consentendo di spezzettare quel fondamentale principio di unicità della responsabilità amministrativa del procedimento, sottesa (...) alla figura del "responsabile unico"».

Con riferimento ad un secondo aspetto, si assume la incostituzionalità del comma 4 dell'art. 15 «allorché consente alle amministrazioni aggiudicatrici, in caso di carenza di dipendenti tecnici in servizio in possesso di professionalità adeguate, di rivolgersi ad altre amministrazioni pubbliche in possesso di siffatte professionalità ovvero di assumerne ai sensi delle vigenti norme in materia di pubblico impiego, anziché dotarsi di un adeguato supporto all'attività del responsabile del procedimento, mediante espletamento di procedura di selezione prevista dal Codice medesimo per l'affidamento di incarichi di servizi, come prescritto dall'articolo 10, comma 7, del d.lgs. n. 163 del 2006».

1.5. — Oggetto di impugnazione è anche l'art. 16 della legge regionale in esame, il quale prevede che: «le amministrazioni aggiudicatrici ripartiscono una somma non superiore al due per cento dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, comprensiva anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione, per ogni singola opera o lavoro, con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata ed assunti in un regolamento adottato dall'amministrazione, tra il responsabile del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori».

Secondo il ricorrente, tale norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost. In particolare, si assume che la disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 92, comma 5, del d.lgs. n. 163 del 2006, perché, pur riproducendo la prima parte di tale comma, ometterebbe di «dettagliare, come fa invece la norma statale, i criteri per la determinazione della percentuale effettiva destinata ad ogni singola attività svolta». Inoltre, si osserva come, «pur al di là della evidenziata difformità tra la disciplina statale e quella regionale», la norma censurata riguarderebbe la fase della progettazione degli appalti pubblici, in quanto la disciplina degli incentivi alla progettazione atterrebbe ai «criteri in base ai quali tale attività deve essere svolta in modo da assicurare in ogni caso la più ampia competitività e la libera circolazione degli operatori economici nel segmento di mercato in questione».

1.6. — È anche impugnato l'art. 19, comma 1, della legge regionale in esame.

La norma impugnata stabilisce che «nell'affidamento di servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, al fine di promuovere la qualità dei progetti e dei soggetti partecipanti alle gare, i soggetti aggiudicatori, nella scelta dell'offerta migliore, utilizzano, di preferenza, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa».

Secondo il ricorrente tale norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ponendosi in contrasto, in particolare, con il precetto contenuto nell'art. 81, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 163 del 2006, il quale prevede che il criterio di selezione delle offerte negli appalti pubblici possa essere alternativamente quello del prezzo più basso o quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

1.7. — Il ricorrente ha censurato, altresì, l'art. 20, comma 3, il quale prevede che: «il responsabile del procedimento o il dirigente competente delle amministrazioni aggiudicatrici possono procedere all'affidamento diretto dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria di importo stimato inferiore a ventimila euro indicati nei propri provvedimenti per l'acquisizione in economia, a soggetti esterni alle amministrazioni, con le procedure e le modalità



indicate negli stessi provvedimenti, scegliendoli anche negli eventuali elenchi di cui al comma 1. In tal caso il ribasso sull'importo delle prestazioni, stimato ai sensi delle tariffe professionali di cui al d.m. 4 aprile 2001 del Ministro della giustizia (Corrispettivi delle attività di progettazione e delle altre attività, ai sensi dell'articolo 17, comma 14-bis, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modifiche), è negoziato tra il responsabile del procedimento o il dirigente competente e il professionista cui si intende affidare il servizio».

Secondo il ricorrente tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), Cost. In particolare, si deduce che la norma impugnata, demandando la determinazione dei corrispettivi alla negoziazione tra la stazione appaltante ed il progettista fiduciario, si porrebbe in contrasto con l'art. 92, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, che prescrive criteri rigidi ed uniformi per la fissazione di siffatti corrispettivi.

1.8. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato i commi 3 e 4 dell'art. 22 della legge regionale in esame, che prevedono quanto segue:

«3. Le amministrazioni aggiudicatrici possono provvedere all'espletamento dell'attività di manutenzione tramite la stipula di contratti aperti della durata massima di quattro anni. Per contratto aperto si intende il contratto in cui la prestazione è pattuita con riferimento ad un determinato arco di tempo, per interventi non predeterminati nel numero, ma resi necessari secondo le necessità delle amministrazioni aggiudicatrici.

4. Qualora, nel caso di contratti aperti, l'importo dei lavori da eseguire ecceda l'importo contrattuale, il direttore dei lavori dà comunicazione al responsabile del procedimento per le opportune determinazioni. Il responsabile del procedimento può autorizzare l'ulteriore spesa fino ad un totale complessivo pari all'importo originario posto a base di gara, e comunque non superiore a duecentomila euro. In caso di contratto pluriennale la ulteriore spesa riferita alla singola annualità può essere autorizzata fino ad un totale complessivo pari all'importo originario posto a base di gara previsto per il singolo anno, e comunque non può essere superiore a duecentomila euro».

Secondo il ricorrente tale disposizione violerebbe l'articolo 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), Cost., in quanto prevede una particolare tipologia di contratti, che definisce «aperti», non contemplati dall'art. 3, commi 3 e 10, del d.lgs. n. 163 del 2006.

1.9. — Infine, oggetto di specifica censura è l'art. 28 il quale prevede che:

«1. Nel caso in cui il criterio utilizzato per la scelta dell'offerta migliore è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la Commissione giudicatrice è nominata dall'amministrazione aggiudicatrice ed è composta fino ad un massimo di cinque componenti esperti nello specifico settore di intervento, scelti prioritariamente tra il personale dipendente della stessa amministrazione aggiudicatrice.

2. Le amministrazioni aggiudicatrici individuano il Presidente della Commissione secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti. Per l'affidamento di lavori e di servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria di competenza della Regione la Commissione di cui al comma 1 è individuata dal responsabile del procedimento di cui all'articolo 15, comma 1.

3. In caso di accertata carenza in organico di adeguate professionalità, i commissari diversi dal Presidente sono individuati tra i dipendenti di altre amministrazioni aggiudicatrici in possesso di adeguate professionalità, ovvero, con un criterio di rotazione, tra gli appartenenti alle seguenti categorie: *a*) professionisti, con almeno dieci anni di iscrizione nei rispettivi albi professionali, nell'ambito di un elenco, formato sulla base di rose di candidati fornito dagli ordini professionali; *b*) professori universitari di ruolo, nell'ambito di un elenco, formato sulla base di rose di candidati fornite dalle facoltà di appartenenza.

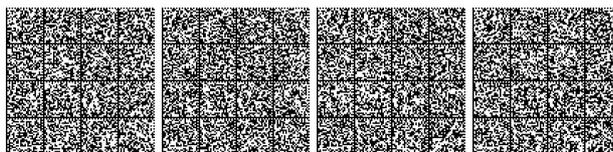
4. La Commissione individua l'offerta economicamente più vantaggiosa entro il termine stabilito dal responsabile del procedimento di cui all'articolo 15, comma 1. Tale termine può essere prorogato una sola volta.

5. Le spese relative alla Commissione sono inserite nel quadro economico del progetto tra le somme a disposizione dell'amministrazione.

6. Per gli interventi di competenza regionale, la Giunta regionale, con regolamento, disciplina modalità, tempi e procedure per la nomina della Commissione giudicatrice».

Secondo il ricorrente tale norma violerebbe il terzo comma dell'art. 117 Cost., in quanto avrebbe stato omesso di richiamare i principi affermati dai commi 4, 5 e 6 dell'art. 84 del d.lgs. n. 163 del 2006. In particolare, non sarebbero state recepite le cause di incompatibilità dei commissari che compongono la commissione rispetto: «ad altri incarichi, passati e futuri, afferenti il medesimo appalto; ad incarichi pubblici previamente ricoperti nell'amministrazione aggiudicatrice; all'accertata pregressa commissione di comportamenti illeciti nell'ambito di procedure di gara».

2. — In data 10 maggio si è costituita in giudizio la Regione chiedendo che le questioni proposte vengano dichiarate inammissibile o infondate.



2.1. — Con riferimento all'art. 1, comma 1, si deduce, in primo luogo, l'inammissibilità della questione perché «la norma impugnata non attribuisce alla Regione alcuna potestà legislativa» e dunque «non regola affatto la materia».

Nel merito tale questione sarebbe non fondata, in quanto «con essa non si intende dire che la legge regionale regola specificamente la fase di esecuzione dei lavori pubblici, ma solo indicare che essa detta norme che attengono genericamente ai lavori pubblici, in relazione ai vari profili di essi che possono essere disciplinati dalla Regione».

2.2. — In relazione all'impugnato art. 2, la resistente assume la inammissibilità della questione per genericità delle censure.

Nel merito, la infondatezza della predetta questione discenderebbe dal fatto che la norma censurata si limiterebbe a stabilire quali sono i soggetti destinatari delle disposizioni regionali.

Inoltre, il riferimento «alle agenzie e agli enti istituiti dalla Regione» coinciderebbe con le amministrazioni aggiudicatrici previste dalla legge statale.

Infine, si deduce come la definizione di «soggetti aggiudicatori» sarebbe più ampia di quella desumibile dall'art. 3 del d.lgs. n. 163 del 2006.

2.3. — Per quanto attiene alla censure formulate nei confronti del comma 3 dell'art. 13 si esclude che la norma regionale consenta l'uso dei prezziari non aggiornati in relazione a progetti che siano approvati entro una non meglio precisata data dell'anno successivo; per contro, dal raccordo tra il comma 1 ed il comma 3 dell'art. 13 risulterebbe che l'elenco regionale dei prezzi e dei costi per la sicurezza non aggiornato può essere usato per i progetti di livello almeno preliminare approvati prima del 31 dicembre, dato che, in base al comma 1, l'elenco aggiornato è pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione entro il 31 dicembre.

Inoltre, si osserva che «la normativa regionale è più rigorosa perché, mentre l'art. 133, comma 8, del d.lgs. n. 163 del 2006 si limita a richiedere che entro giugno avvenga l'approvazione del progetto, l'art. 13, comma 3, richiede anche che entro tale data siano pubblicati o inviati il bando o la lettera di invito».

«Quanto alla censura fondata non sul contenuto dell'art. 13, comma 3, ma sull'oggetto in sé (la disciplina dei prezzi contrattuali), essa è infondata perché la norma impugnata non attiene affatto al “tema della esecuzione dei contratti pubblici”».

2.4. — Per quanto attiene al censurato art. 15 la difesa regionale rileva, innanzitutto, come sia stato lo stesso ricorrente a riconoscere che la disciplina del responsabile del procedimento attiene alla materia dell'organizzazione amministrativa. In ogni caso, la disposizione censurata non si discosterebbe da quanto prescritto a livello statale. In particolare, la norma impugnata ribadirebbe il principio dell'unicità del responsabile del procedimento. Si afferma che «il senso della disposizione in parola è (...) quello di garantire che anche nelle amministrazioni di dimensioni medio-grandi — la dove l'amministrazione, da punto di vista organizzativo, sia articolata in uffici separati rispetto a quello del responsabile unico del procedimento che gestisce l'intervento — tale distinti plessi organizzativi rispondono comunque» a tale responsabile.

Per quanto attiene, poi, alla rimanente censura si osserva come il riferimento a «dipendenti tecnici di pubbliche amministrazioni» è conforme a quanto stabilito dall'art. 10, comma 5, del d.lgs. n. 163 del 2005. Per quanto attiene, poi, alle «idonee figure professionali», essendo assunte presso le amministrazioni aggiudicatrice, le stesse, contrariamente a quanto affermato nel ricorso, apparterebbero alla struttura organizzativa.

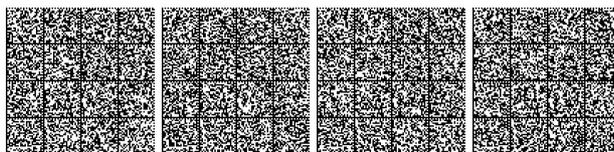
2.5. — Con riferimento al censurato art. 16 si afferma, in primo luogo, come le parti della legge statale non richiamate dalla legge regionale troverebbero ugualmente applicazione.

In secondo luogo, la norma rientrerebbe, per il suo contenuto, nella materia dell'organizzazione amministrativa.

Infine, a conferma della infondatezza della questione, si richiama quanto stabilito da questa Corte, con la sentenza n. 401 del 2007, la quale avrebbe chiarito che attiene alla tutela della concorrenza soltanto la disciplina dei criteri di progettazione.

2.6. — In relazione all'impugnato art. 19, comma 1, si argomenta la non fondatezza della questione in ragione del fatto che la legge regionale si sarebbe solo limitata ad indicare una mera preferenza per uno dei due criteri di aggiudicazione, il che non escluderebbe che le amministrazioni possano anche optare per l'altro criterio quello prezzo più basso.

2.7. — Con riguardo al censurato art. 20, comma 3, si deduce come la questione non sia fondata, in quanto il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248, avrebbe abrogato il parametro interposto. In particolare, l'art. 2, comma 1, lettera a), di tale decreto-legge stabilisce che: «sono abrogate le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono, con riferimento alle attività libero professionali e intellettuali (...) la fissazione di tariffe obbligatorie fisse o minime».



2.8. — Le censure riferite all'art. 22, commi 3 e 4, sarebbero non fondate in quanto sarebbe erroneo il presupposto da cui muove il ricorrente secondo cui la norma impugnata avrebbe previsto una nuova tipologia contrattuale. Ciò in quanto l'art. 154 del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento di attuazione della legge 11 febbraio 1994, n. 109 «Legge quadro in materia di lavori pubblici», e successive modificazioni) disciplinerebbe tale forma contrattuale.

2.9. — La infondatezza della censura riferita all'art. 28 deriverebbe dal fatto che la disciplina della composizione della commissione di gara rientrerebbe nella materia dell'organizzazione amministrativa di spettanza esclusiva regionale.

3. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria al fine di replicare alle deduzioni contenute nell'atto di costituzione della Regione.

In particolare, si deduce con riferimento agli artt. 1 e 2, che sarebbe proprio la «genericità enunciativa delle norme in questione» che si porrebbe in contrasto con gli evocati parametri costituzionali. In relazione all'art. 2, l'Avvocatura sottolinea come «l'ente regionale pretende di disciplinare l'integrale settore della "esecuzione" dei lavori pubblici (...) anche con riguardo a soggetti già contemplati dalla legislazione statale codicistica, e quindi indebitamente rimodulando l'applicabilità soggettiva della inderogabile disciplina nazionale».

Per quanto attiene all'art. 13, nella memoria si espone che l'utilizzazione dei prezziari non può che afferire alla fase progettuale di un intervento e non già al momento della indizione della relativa procedura di affidamento. In particolare, si evidenzia come «il tema dell'aggiornamento dei prezziari riguarda invero il tema dell'adeguamento dei prezzi (...) disciplinato dall'articolo 133 del Codice».

Con riferimento all'art. 15, la difesa statale ribadisce che la norma impugnata è chiara nel derogare al principio della unicità del responsabile del procedimento.

In relazione all'art. 16, si osserva che la norma statale non poteva comunque essere «trascritta» nella norma regionale. Ma proprio «la parzialità della trascrizione della norma statale», si sottolinea, «denuncia che essa potrebbe trovare applicazione, mercé la contrattazione decentrata e l'assunzione delle relative risultanze nel regolamento dell'amministrazione interessata, senza il rispetto degli ulteriori stringenti ed inderogabili criteri fissati dalla norma».

Per quanto attiene alle altre disposizioni impugnate, si deduce con riferimento: *a)* all'art. 19, che i criteri di aggiudicazione rientrerebbero nella materia della tutela della concorrenza; *b)* all'art. 20, che il decreto-legge n. 223 del 2006 non avrebbe abrogato l'art. 92 del d.lgs. n. 163 del 2006, in quanto tale ultima norma è stata modificata successivamente dal decreto legislativo 11 settembre 2008, n. 152 (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); *g)* all'art. 22, che l'art. 154 del d.P.R. n. 554 del 1999 avrebbe recepito «solo incidentalmente» una prassi contrattuale disciplinandola unicamente a livello contabile e che, comunque, il codice degli appalti pubblici non avrebbe fatto riferimento alla tipologia dei contratti aperti.

4. — Anche la Regione ha depositato una memoria nell'imminenza dell'udienza pubblica.

In particolare si osserva con riferimento all'art. 1, che «là dove si parla di "esecuzione", la norma intende riferirsi non alla specifica fase dell'esecuzione ma di tutto quello che serve per arrivare alla realizzazione dell'opera pubblica».

In relazione all'art. 2, si deduce che «l'Avvocatura cerca (...) di mutare la censura, lamentando che la Regione intenda regolare l'esecuzione dei lavori pubblici anche con riguardo a soggetti già contemplati dalla legislazione statale codicistica e quindi indebitamente rimodulando l'applicabilità soggettiva della inderogabile disciplina nazionale».

Per quanto attiene all'art. 13, comma 3, si osserva che anche in questo caso «l'Avvocatura rettifica la censura avanzata nel ricorso», sostenendo che la norma censurata «attiene al prezzo dell'appalto e, quindi, tocca "questione appartenente alla disciplina contrattuale, ricadente nell'ambito dell'ordinamento civile"». La difesa regionale osserva comunque che la censura sarebbe infondata sotto tale profilo sia perché la norma impugnata non disciplinerebbe il prezzo dell'appalto ma l'operatività temporale degli elenchi prezzi sia perché, anche qualora fosse riconducibile all'ordinamento civile, la diversità rispetto alla legislazione statale sarebbe limitata.

Con riferimento all'art. 16 si deduce che la difesa statale avrebbe mutato prospettiva difensiva assumendo che «mentre il ricorso evidenziava l'asserita difformità tra l'art. 16 e l'art. 92, comma 5, ora si lamenta la possibile difformità nella fase di attuazione dell'art. 16»; tale censura, osserva la difesa regionale, «è inammissibile (oltre che per la novità) per la mancanza di attualità della lesione, nel senso che le possibili future vicende applicative non possono condurre a dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma di legge». Sul punto, si ribadisce che l'unica competenza statale è quella relativa alla individuazione dei criteri che presiedono all'articolazione della progettazione in più livelli. E, si aggiunge, «non è chiaro come la previsione dell'incentivo di cui all'art. 92, comma 5, del d.lgs. n. 163 del 2006 favorisca la concorrenza». Infine, si deduce che «l'Avvocatura (...) cerca di estendere la censura alla parte



della norma relativa ad attività diverse dalla progettazione: ma in questa parte la questione è inammissibile perché non contenuta nel ricorso».

Per quanto attiene alla censura riferita all'art. 19, comma 1, si richiama quanto affermato dalla sentenza n. 221 del 2010. Con tale decisione sarebbe stata già dichiarata non fondata una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto una norma analoga che prevedeva una preferenza per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Si sottolinea nella memoria come l'art. 266 del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE») stabilisca la obbligatorietà dell'utilizzo del predetto criterio.

In relazione all'art. 20, comma 3, si deduce che «tale norma non incide affatto sulla “materia delle gare per l'aggiudicazione di contratti pubblici”, non riguardando né le procedure di affidamento né i criteri di aggiudicazione, ma solo le modalità di determinazione del corrispettivo». Nella memoria si rileva che la norma «non regola l'ordinamento civile, ma il comportamento della Regione in una procedura negoziata». Inoltre, «ove pure si volesse vedere nella norma una interferenza con l'ordinamento civile, si dovrebbe rilevare che la divergenza della norma regionale — che espressamente richiama il decreto ministeriale in materia di corrispettivi delle attività di progettazione e delle altre attività, ai sensi della legge n. 109 del 1994 — dalla norma statale è modesta e, dunque, non esorbita dai limiti entro i quali le Regioni possono incidere su profili privatistici». Infine, «in estremo subordine (...) ove la norma regionale apparisse eccedere i predetti limiti, dovrebbe essere considerato non corretto soltanto il riferimento al d.m. 4 aprile 2001, anziché al decreto di cui al comma 2 dell'art. 92 del decreto legislativo n. 163 del 2006, quale base di riferimento per l'affidamento negoziato».

Per quanto riguarda l'art. 22, commi 3 e 4, la difesa regionale sottolinea come l'Avvocatura dello Stato non abbia riproposto più la censura basata sulla atipicità dei contratti aperti, insistendo sulla lesione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, 2, 13, comma 3, 15, 16, 19, comma 1, 20, comma 3, 22, commi 3 e 4, e 28 della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2010, n. 3 (Disciplina regionale dei lavori pubblici e norme in materia di regolarità contributiva per i lavori pubblici), per asserita violazione dell'articolo 117, commi secondo, lettere e) ed l), e terzo della Costituzione.

2. — Prima di esaminare le singole censure proposte con il ricorso, è opportuno richiamare gli orientamenti di questa Corte sul riparto di competenza tra Stato e regioni a statuto ordinario in materia di appalti di lavori pubblici.

2.1. — La giurisprudenza costituzionale (tra le altre, sentenze n. 45 del 2010, n. 160 del 2009 e n. 401 del 2007) è costante nel ritenere che, in mancanza di una espressa indicazione nel nuovo art. 117 Cost., i lavori pubblici «non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono» e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali. Ne deriva che non è «configurabile né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né tantomeno un ambito materiale afferente al settore dei lavori pubblici di interesse regionale» (sentenza n. 401 del 2007).

Ne consegue che le questioni di costituzionalità devono essere esaminate in rapporto al contenuto delle singole disposizioni impugnate, al fine di stabilire quali siano gli ambiti materiali in cui esse trovano collocazione.

Avendo riguardo all'ordinaria articolazione delle procedure di gara è, pertanto, necessario distinguere la fase che precede la stipulazione del contratto da quella di conclusione ed esecuzione di esso.

Con riferimento alla fase della procedura amministrativa di evidenza pubblica, l'ambito materiale prevalente è quello della tutela della concorrenza. In particolare, nello specifico settore degli appalti pubblici vengono in rilievo norme che si qualificano per la finalità perseguita di assicurare la concorrenza «per» il mercato (sentenze n. 186 del 2010; n. 283 e n. 160 del 2009; n. 322 del 2008; n. 431 e n. 401 del 2007).

In relazione alla fase negoziale, che ha inizio con la stipulazione del contratto, questa Corte ha più volte precisato (da ultimo citata sentenza n. 160 del 2009) come l'amministrazione si ponga in una posizione di tendenziale parità con la controparte ed agisca nell'esercizio non di poteri amministrativi, bensì della propria autonomia negoziale. Ne consegue che la disciplina della predetta fase deve essere ascritta prevalentemente all'ambito materiale dell'ordinamento civile. Sussiste, infatti, l'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, della disciplina dei momenti di conclusione ed esecuzione dei contratti di appalto. Ciò, però, non significa — si è puntualizzato, in particolare, con la sentenza n. 401 del 2007 — che, in rela-



zione a peculiari esigenze di interesse pubblico, non possano residuare in capo all'autorità procedente poteri pubblici riferibili, tra l'altro, a specifici aspetti organizzativi afferenti alla stessa fase esecutiva.

2.2. — Ciò chiarito, deve, tuttavia, osservarsi che le singole regioni a statuto ordinario sono legittimate a regolare soltanto quelle fasi procedurali che afferiscono a materie di propria competenza, nonché gli oggetti della procedura rientranti anch'essi in ambiti materiali di pertinenza regionale (sentenze n. 45 del 2010 e n. 160 del 2009).

La Corte ha poi affermato che, «al fine di evitare che siano vanificate le competenze delle regioni» a statuto ordinario, è consentito che norme regionali riconducibili a tali competenze possano produrre «effetti proconcorrenziali», purché tali effetti «siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza» (da ultimo, citate sentenze n. 45 del 2010 e n. 160 del 2009).

3. — Ciò chiarito, si può passare all'analisi delle singole questioni di legittimità costituzionale prospettate con il ricorso.

4. — Viene, al riguardo, in rilievo, innanzitutto, l'art. 1, comma 1, della legge impugnata, il quale così dispone: «con la presente legge la Regione nei limiti e nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, nonché della normativa statale, detta la disciplina per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale, di competenza della Regione e degli altri soggetti di cui all'articolo 2, nonché disposizioni in materia di regolarità contributiva per i lavori pubblici».

Secondo il ricorrente, tale comma, «pur nella sua portata meramente enunciativa e programmatica», si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l) Cost. In particolare, il ricorrente deduce che la Regione non avrebbe alcuna competenza in tema di esecuzione dei contratti pubblici.

La questione non è fondata.

Deve, innanzitutto, osservarsi che l'espressione «esecuzione di lavori e opere pubbliche», adoperata nel comma in esame dal legislatore regionale, non può essere intesa come «fase esecutiva dei contratti di appalto», bensì come equivalente a «realizzazione delle opere pubbliche»; vale a dire in un senso più ampio rispetto a quello desumibile dal solo dato letterale.

A ciò va aggiunto che la disposizione impugnata, come riconosce lo stesso ricorrente, ha una valenza meramente programmatica, dal momento che essa non disciplina alcuno specifico istituto relativo ai lavori pubblici.

Non può, dunque, ritenersi che per il solo fatto che in tale disposizione si faccia riferimento alla «disciplina per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale» sia stata violata la competenza statale in materia di ordinamento civile. Analogamente è a dirsi per quanto attiene alla dedotta lesione della competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela della concorrenza.

5. — In ordine all'impugnazione dell'art. 2 della legge regionale, nel ricorso si deduce il suo contrasto con i medesimi parametri costituzionali sopra indicati.

L'articolo censurato prevede, al comma 1, che:

«1. Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano:

- a) alla Regione Umbria, alle agenzie e agli enti da essa istituiti;
- b) agli enti locali, alle loro associazioni, unioni e consorzi, ai consorzi di bonifica;
- c) alle aziende unità sanitarie locali, alle aziende ospedaliere, agli enti di gestione delle residenze sanitarie assistenziali per anziani e disabili e alle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB);
- d) agli organismi di diritto pubblico;
- e) ai soggetti, diversi da quelli di cui alle lettere precedenti, relativamente a lavori od opere pubbliche o di pubblica utilità che beneficiano di finanziamenti pubblici in conto interesse o in conto capitale, assegnati in attuazione di piani e programmi approvati dall'amministrazione regionale, di importo attualizzato pari o superiore al cinquanta per cento dell'importo dei lavori».

Il successivo comma 2 aggiunge che «ai sensi della presente legge si intendono:

- a) per «amministrazioni aggiudicatrici» i soggetti di cui al comma 1, lettere a), b), c) e d);
- b) per «soggetti aggiudicatori» i soggetti di cui al comma 1».

Secondo il ricorrente, le riportate disposizioni violerebbero le competenze legislative statali in materia di tutela della concorrenza e di ordinamento civile, in quanto esse invaderebbero «inevitabilmente (...) anche quegli ambiti relativi agli appalti pubblici (ad esempio, le procedure di aggiudicazione, l'esecuzione dei contratti, ecc.) la cui disciplina è per l'appunto oggetto di esclusiva competenza dello Stato». Inoltre, le «definizioni fornite» contrasterebbero «sotto svariati profili con quelle previste dall'articolo 3 del d.lgs. n. 163 del 2006»; in particolare, «la generica previsione per cui la legge regionale si applica anche alle agenzie e agli enti istituiti dalla Regione consentirebbe in astratto di appli-



care la norma locale anche a soggetti» non «suscettibili di rientrare nelle più precise definizioni di cui al richiamato articolo 3 del Codice dei contratti pubblici». Infine, la definizione di «soggetti aggiudicatori» di cui al comma 2, lettera *b*), non coinciderebbe, ed è anzi sarebbe decisamente più restrittiva, di quella desumibile dall'articolo 3 del d.lgs. n. 163 del 2006, concernente gli altri soggetti aggiudicatori.

In definitiva, per le ragioni esposte, si sarebbe determinata «una sensibile differenziazione della portata applicativa della relativa norma rispetto ai non derogabili parametri offerti dalla normativa statale».

La questione, che — contrariamente a quanto eccepito dalla difesa regionale — deve ritenersi ammissibile, in quanto suffragata da censure sufficientemente specifiche, non è comunque fondata.

Le disposizioni impugnate, come emerge dal loro stesso tenore letterale, identificano, sul piano soggettivo, i destinatari dell'intera disciplina in materia di lavori pubblici regionali.

Questa Corte, con la sentenza n. 401 del 2007, ha avuto modo di affermare che «non è possibile tracciare una netta linea di demarcazione che faccia unicamente perno sul profilo soggettivo, distinguendo le procedure di gara indette da amministrazioni statali da quelle poste in essere da amministrazioni regionali o sub-regionali, per inferirne che solo le prime sarebbero di spettanza statale, mentre le seconde rientrerebbero nell'ambito della potestà legislativa regionale. La perimetrazione delle sfere materiali di competenza non può, infatti, essere determinata avendo riguardo esclusivamente alla natura del soggetto che indice la gara o al quale è riferibile quel determinato bene o servizio, in quanto, come già sottolineato, occorre fare riferimento, invece, al contenuto delle norme censurate al fine di inquadrarlo negli ambiti materiali indicati dall'art. 117 Cost.».

Ciò comporta che, per stabilire se siano state violate le competenze statali evocate, occorre avere riguardo a quanto previsto dalle singole disposizioni della legge regionale impugnata. Il legislatore regionale può stabilire, infatti, quali siano i destinatari dei propri precetti nei limiti in cui l'adozione di questi ultimi rientri nell'ambito di specifiche competenze della Regione. In altri termini, non è possibile effettuare un giudizio di costituzionalità che investa il piano soggettivo senza valutarne anche l'ambito di rilevanza oggettivo e cioè l'attività che in concreto i soggetti dovranno porre in essere, alla luce di quanto previsto dal legislatore stesso.

Ma anche a volere prescindere da tale aspetto, non può ritenersi che lo Stato, con il ricorso ora in esame, abbia specificamente lamentato la mancata menzione di soggetti che sono normalmente destinatari delle disposizioni in materia di procedure di evidenza pubblica. Deve, anzi, osservarsi come il legislatore regionale, nella specie, abbia effettuato una scelta che, avuto riguardo alle espressioni impiegate, ricomprende nell'ambito applicativo della legge una serie ampia di destinatari delle disposizioni adottate. Il fatto poi che tra questi ultimi ve ne possano essere anche alcuni che rivestono forma privatistica, non reca un vulnus alle competenze statali di cui si assume la violazione. Né può ritenersi che semplici differenziazioni terminologiche tra la normativa regionale impugnata e quella statale, contenuta nel decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), possano incidere sulla legittimità costituzionale delle disposizioni sulle quali si appuntano le censure proposte con il ricorso dello Stato.

In conclusione, il legislatore regionale ha inteso delimitare l'area dei soggetti che partecipano, in vario modo, alla realizzazione di opere pubbliche o di lavori pubblici, con specifico riferimento alla realtà regionale. E, a questo riguardo, non può essere negata la legittimazione della Regione a precisare l'ambito di applicazione della propria normativa in materia.

6. — Quanto all'impugnazione dell'art. 13, comma 3, della legge regionale in esame, la norma censurata stabilisce che «i soggetti aggiudicatori possono utilizzare l'elenco regionale dei prezzi e dei costi per la sicurezza non aggiornato per i progetti di livello almeno preliminare, approvati prima della data di pubblicazione dell'aggiornamento a condizione che i relativi bandi, avvisi o lettere di invito per l'esecuzione dei lavori vengano, rispettivamente, pubblicati o trasmesse, entro il successivo mese di giugno».

Secondo il ricorrente, tale comma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto la disciplina statale, stabilita dal comma 8 dell'art. 133 del d.lgs. n. 163 del 2006, «pone termini più stringenti e certi per l'utilizzazione dei prezziari "scaduti", prevedendo che essi possono essere applicati in relazione a progetti già approvati alla data del 30 giugno dell'anno successivo, e che comunque — in caso di mancato aggiornamento anche per l'ulteriore periodo — l'aggiornamento andrà effettuato ad opera delle articolazioni locali dell'amministrazione delle infrastrutture». Inoltre, la norma disciplinerebbe la «esecuzione dei contratti pubblici, incidendo sulla disciplina dei prezzi contrattuali, ossia un elemento essenziale dei contratti medesimi»; con ciò violando l'art. 4, comma 3, del Codice dei contratti pubblici e, con esso, il riparto delle competenze quale fissato dall'art. 117 Cost.

6.1. — La questione è fondata.



Va, innanzitutto, osservato che la norma censurata, come sostenuto dalla difesa dello Stato, effettivamente è volta a disciplinare una fase afferente all'esecuzione del contratto di appalto. Ciò è desumibile dallo stesso uso della espressione («soggetti aggiudicatori») che si legge nel comma 3 dell'art. 13 in esame.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte (per tutte, la citata sentenza n. 401 del 2007), la fase di esecuzione in senso stretto del rapporto contrattuale rientra nella materia dell'ordinamento civile ed è, pertanto, di esclusiva competenza legislativa dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Nella specie, premesso che si verte senza dubbio nella materia dell'ordinamento civile, è evidente lo scostamento tra la disposizione regionale impugnata e quella statale, contenuta nell'art. 133, comma 8, del Codice dei contratti pubblici, in ordine all'aggiornamento periodico dei prezzi e dei costi, con particolare riferimento all'utilizzazione dei prezzari «scaduti», per i quali la citata normativa statale fissa termini certi e, come affermato dalla difesa statale, «più stringenti» per quanto attiene alla utilizzazione dei prezzari stessi.

Da ciò consegue che deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 13 della legge regionale in esame per violazione del richiamato parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

7. — È stato impugnato, altresì, l'art. 15, il quale, nei sette commi da cui è composto, così dispone:

«1. Le amministrazioni aggiudicatrici nominano un responsabile del procedimento di attuazione di ogni singolo intervento, unico per tutte le fasi.

2. Con specifico riferimento alla propria struttura organizzativa, le amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito dell'unitario procedimento di attuazione dell'intervento, possono individuare sub procedimenti la cui responsabilità può essere posta in capo a soggetti diversi dal responsabile del procedimento di cui al comma 1, al quale gli stessi rispondono direttamente.

3. Il responsabile del procedimento è un tecnico in possesso di titolo di studio e competenza adeguati in relazione ai compiti per i quali è nominato.

4. In caso di carenza di dipendenti tecnici in servizio in possesso di professionalità adeguate, le amministrazioni aggiudicatrici possono: a) avvalersi, nel rispetto delle norme vigenti in materia di pubblico impiego, di dipendenti tecnici di pubbliche amministrazioni in possesso di adeguate competenze professionali; b) assumere idonee figure professionali, in possesso di competenze, ai sensi delle vigenti norme in materia di pubblico impiego.

5. Il responsabile del procedimento individua i livelli di progettazione necessari e i contenuti documentali del progetto da appaltare, in ragione delle disposizioni stabilite dalla normativa vigente per la specifica tipologia e dimensione dei lavori da progettare e della documentazione richiesta per il rilascio degli atti di autorizzazione, approvazione o pareri, comunque denominati, necessari ai fini dell'approvazione dei lavori stessi.

6. I soggetti aggiudicatori, diversi dalle amministrazioni aggiudicatrici, in conformità ai principi della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), individuano, secondo i propri ordinamenti, uno o più soggetti cui affidare i compiti propri del responsabile del procedimento.

7. La Giunta regionale, per gli interventi di competenza regionale, disciplina con regolamento modalità, tempi e procedure per la nomina del responsabile del procedimento di cui al presente articolo».

Secondo il ricorrente, le riportate disposizioni sarebbero costituzionalmente illegittime per contrasto con il terzo comma dell'art. 117 Cost., atteso che inciderebbero su un ambito materiale, quello dell'organizzazione amministrativa e dei compiti e requisiti del procedimento, rientrante nell'ambito della competenza ripartita.

A tale proposito, si deduce che esse violerebbero, in particolare, quanto prescritto dall'art. 10 del d.lgs. n. 163 del 2006 sotto due diversi profili.

In relazione ad un primo profilo, il ricorrente sottolinea come le disposizioni in esame, «dopo aver fissato il principio della unicità del responsabile del procedimento relativamente a tutte le fasi di attuazione di un intervento», permetterebbero «alle amministrazioni aggiudicatrici di individuare sub-procedimenti la cui responsabilità può essere assegnata a soggetti diversi dal responsabile “unico” del procedimento, così consentendo di spezzettare quel fondamentale principio di unicità della responsabilità amministrativa del procedimento, sottesa (...) alla figura del “responsabile unico”».

Con riferimento ad un secondo aspetto, si assume l'illegittimità costituzionale del comma 4, che «consente alle amministrazioni aggiudicatrici, in caso di carenza di dipendenti tecnici in servizio in possesso di professionalità adeguate, di rivolgersi ad altre amministrazioni pubbliche in possesso di siffatte professionalità ovvero di assumerne ai sensi delle vigenti norme in materia di pubblico impiego, anziché dotarsi di un adeguato supporto all'attività del responsabile del procedimento, mediante espletamento di procedura di selezione prevista dal Codice medesimo per l'affidamento di incarichi di servizi, come prescritto dall'articolo 10, comma 7, del d.lgs. n. 163 del 2006».



7.1. — La questione è in parte inammissibile e per il resto non fondata.

In via preliminare, occorre precisare che, per quanto il ricorrente impugni l'intero art. 15, risultano formulate censure specifiche soltanto con riferimento ai commi 2 e 4. Ciò comporta che deve essere dichiarata la inammissibilità della questione proposta con riferimento ai commi 1, 3, 5, 6 e 7 dell'articolo 15 della legge in esame.

Quanto al merito delle censure proposte nei confronti dei commi 2 e 4, va osservato che il responsabile del procedimento è un soggetto che si inserisce, per espletare i compiti che gli sono demandati, in una procedura di gara finalizzata a realizzare una determinata opera pubblica.

Nella specie, la legge regionale — è bene chiarire — ha previsto, al comma 2, la regola del responsabile unico del procedimento, limitandosi a stabilire che le amministrazioni aggiudicatrici, «nell'ambito dell'unitario procedimento di attuazione dell'intervento», possono individuare sub-procedimenti senza che ciò incida sulla unicità del centro di responsabilità.

Avendo riguardo allo specifico contenuto precettivo delle disposizioni impugnate, deve, pertanto, rilevarsi come la disciplina delle modalità organizzative dell'attività del responsabile unico del procedimento rientri nella materia della organizzazione amministrativa, riservata alle regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. Da ciò consegue che non possono venire in rilievo i principi fondamentali desumibili dalla legislazione dello Stato, i quali limitano la potestà legislativa regionale soltanto nelle materie di competenza concorrente *ex* art. 117, terzo comma, Cost.

Si tenga conto, inoltre, che il medesimo comma 4 della norma in esame — stabilendo le modalità da osservare in caso di carenza di dipendenti tecnici in servizio in possesso di professionalità adeguate — ha puntualizzato che le determinazioni assunte dalle amministrazioni aggiudicatrici devono comunque rispettare le «norme vigenti in materia di pubblico impiego».

In definitiva, gli scostamenti tra la censurata disciplina regionale e quella statale contenuta nel Codice dei contratti pubblici sono minimi e, come tali, si presentano sostanzialmente carenti di significativo rilievo.

La questione deve, pertanto, ritenersi priva di fondamento.

8. — Quanto all'impugnazione dell'art. 16 della legge regionale in esame, la norma censurata prevede che «le amministrazioni aggiudicatrici ripartiscono una somma non superiore al due per cento dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, comprensiva anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione, per ogni singola opera o lavoro, con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata ed assunti in un regolamento adottato dall'amministrazione, tra il responsabile del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori».

Secondo il ricorrente, tale norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), Cost. In particolare, si assume che la disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 92, comma 5, del d.lgs. n. 163 del 2006 perché, pur riproducendo la prima parte di tale comma, ometterebbe di «dettagliare, come fa invece la norma statale, i criteri per la determinazione della percentuale effettiva destinata ad ogni singola attività svolta». Inoltre, la norma censurata riguarderebbe la fase della progettazione degli appalti pubblici, in quanto la disciplina dei relativi incentivi atterrebbe ai «criteri in base ai quali tale attività deve essere svolta in modo da assicurare in ogni caso la più ampia competitività e la libera circolazione degli operatori economici nel segmento di mercato in questione».

8.1. — La questione non è fondata.

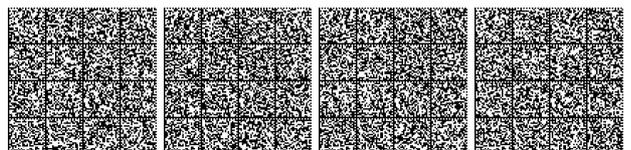
Innanzitutto, la circostanza che non sia richiamata nella norma regionale la prima parte del comma 5 dell'art. 92 del Codice dei contratti pubblici, non implica, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, la sua inapplicabilità (sentenza n. 45 del 2010).

In ogni caso, la disciplina dei suddetti incentivi, ponendosi al di fuori dell'attività di progettazione delle opere in senso stretto, non è suscettibile di invadere le competenze esclusive dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile.

Questa Corte ha ribadito che deve esser ricondotta, in via prevalente, all'ambito materiale della tutela della concorrenza la previsione di criteri uniformi della progettazione relativa a lavori, servizi e forniture (sentenze n. 221 del 2010 e n. 401 del 2007).

Inoltre, la Corte, con la citata sentenza n. 401 del 2007, ha affermato che l'aspetto qualificante dell'attività di progettazione è dato dal fatto che essa deve svolgersi secondo una precisa articolazione, essendo questa essenziale «per assicurare, con il progetto esecutivo, l'eseguitività dell'opera» e «indispensabile per rendere certi i tempi e i costi di realizzazione» dell'opera stessa.

Con la medesima sentenza si è, inoltre, chiarito che «nella fase di attuazione dell'attività di progettazione (...) sussiste la specifica competenza dell'amministrazione o del soggetto cui spetti curare la realizzazione delle opere mediante le apposite procedure di gara. In altri termini, la riconduzione dell'attività di progettazione alla competenza esclusiva



dello Stato opera esclusivamente per quanto attiene alla fissazione dei criteri in base ai quali tale attività deve essere svolta in modo da assicurare in ogni caso la più ampia competitività e la libera circolazione degli operatori economici nel segmento di mercato in questione, ma non si estende fino ad incidere sulla spettanza del concreto svolgimento dell'attività progettuale alle singole amministrazioni aggiudicatrici, la cui competenza non è incisa dalla normativa in esame».

La fattispecie disciplinata dalla norma regionale, essendo relativa agli emolumenti accessori da destinare ai soggetti che, all'interno dell'amministrazione appaltante, collaborano all'attività di progettazione e alle attività tecnico-amministrative connesse, deve essere ascritta alle potestà di organizzazione degli apparati regionali, di esclusiva spettanza della Regione, e non può ritenersi afferente alla determinazione dei criteri di progettazione.

Né può pervenirsi ad una diversa conclusione richiamando, come fatto dalla difesa dello Stato nel corso della discussione in udienza pubblica, la sentenza n. 283 del 2009. Con tale sentenza, infatti, questa Corte, scrutinando una norma dal contenuto diverso da quello che viene oggi in esame, ha ritenuto che rientra nell'ambito materiale dell'ordinamento civile — in quanto pone una «limitazione dell'autonomia privata» — la disposizione, all'epoca impugnata, che «non incentiva ma obbliga» taluni soggetti privati a seguire determinate procedure nell'ambito dei «concorsi di progettazione».

In definitiva, la questione sollevata non è fondata, in quanto la norma censurata non incide sull'area di competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui agli evocati parametri costituzionali.

9. — È anche impugnato l'art. 19, comma 1, della legge regionale in esame.

Il suddetto comma stabilisce che «nell'affidamento di servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, al fine di promuovere la qualità dei progetti e dei soggetti partecipanti alle gare, i soggetti aggiudicatori, nella scelta dell'offerta migliore, utilizzano, di preferenza, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa».

Secondo il ricorrente, tale norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. In particolare, si deduce la violazione dell'art. 81, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 163 del 2006, il quale prevede che il criterio di selezione delle offerte negli appalti pubblici sia alternativamente quello del prezzo più basso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

9.1. — La questione non è fondata.

Questa Corte, con la sentenza n. 221 del 2010, ha affermato che la previsione regionale, la quale sancisca la preferenza per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, «non è suscettibile di alterare le regole di funzionamento del mercato e, pertanto, non è idonea ad alterare i livelli di tutela della concorrenza fissati dalla legislazione nazionale».

Inoltre, si è anche affermato, con la stessa sentenza, che le norme, come quelle che vengono in rilievo anche in questa sede, non escludono, «in via aprioristica e astratta, uno dei due possibili criteri di aggiudicazione», ma si limitano ad indicare «un ordine di priorità nella scelta, che non elimina il potere discrezionale della stazione appaltante di ricorrere all'altro criterio, cioè a quello del prezzo più basso».

Applicando questi principi al caso in esame, ne discende che la censura proposta con il ricorso non può trovare accoglimento.

10. — Il ricorrente ha impugnato, altresì, l'art. 20, comma 3, della medesima legge regionale, il quale prevede che «il responsabile del procedimento o il dirigente competente delle amministrazioni aggiudicatrici possono procedere all'affidamento diretto dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria di importo stimato inferiore a ventimila euro indicati nei propri provvedimenti per l'acquisizione in economia, a soggetti esterni alle amministrazioni, con le procedure e le modalità indicate negli stessi provvedimenti, scegliendoli anche negli eventuali elenchi di cui al comma 1. In tal caso il ribasso sull'importo delle prestazioni, fissato ai sensi delle tariffe professionali di cui al d.m. 4 aprile 2001 del Ministro della giustizia (Corrispettivi delle attività di progettazione e delle altre attività, ai sensi dell'articolo 17, comma 14-bis, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modifiche), è negoziato tra il responsabile del procedimento o il dirigente competente e il professionista cui si intende affidare il servizio».

Secondo il ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost. In particolare, si deduce che la norma impugnata, demandando la determinazione dei corrispettivi alla negoziazione tra la stazione appaltante ed il progettista fiduciario, si porrebbe in contrasto con l'art. 92, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, che prescrive criteri rigidi ed uniformi per la fissazione di siffatti corrispettivi.

10.1. — La questione è fondata.

In via preliminare, deve rilevarsi come, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa regionale, la norma statale evocata dal ricorrente — in ragione del suo contenuto specifico e articolato relativo al settore degli appalti pubblici — sia ancora vigente, non essendo stata abrogata dall'articolo 2 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché



interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248. Detto articolo ha disposto, in generale, la non vincolatività delle tariffe obbligatorie fisse o minime.

Ciò posto, nel merito, la norma censurata — prevedendo che, all'esito della procedure di affidamento diretto dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, sia possibile la determinazione dei corrispettivi concordata tra il responsabile del procedimento o il dirigente e il professionista incaricato — invade la sfera di competenza statale in materia di ordinamento civile. La disposizione in esame, infatti, disciplina un aspetto afferente al contenuto negoziale del contratto di appalto e dunque attiene a quei profili in cui la pubblica amministrazione agisce nell'esercizio della propria autonomia negoziale. In definitiva, venendo in rilievo la regolamentazione di un rapporto privatistico che, per assicurare il principio di uguaglianza, deve essere disciplinato in maniera uniforme dalla normativa contenuta nel Codice dei contratti pubblici, la disposizione stessa deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Resta assorbita la censura di violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera e), in materia di tutela della concorrenza.

11. — L'impugnazione statale ha investito anche i commi 3 e 4 dell'art. 22 della legge regionale in esame, i quali così dispongono:

«3. Le amministrazioni aggiudicatrici possono provvedere all'espletamento dell'attività di manutenzione tramite la stipula di contratti aperti della durata massima di quattro anni. Per contratto aperto si intende il contratto in cui la prestazione è pattuita con riferimento ad un determinato arco di tempo, per interventi non predeterminati nel numero, ma resi necessari secondo le necessità delle amministrazioni aggiudicatrici.

4. Qualora, nel caso di contratti aperti, l'importo dei lavori da eseguire ecceda l'importo contrattuale, il direttore dei lavori dà comunicazione al responsabile del procedimento per le opportune determinazioni. Il responsabile del procedimento può autorizzare l'ulteriore spesa fino ad un totale complessivo pari all'importo originario posto a base di gara, e comunque non superiore a duecentomila euro. In caso di contratto pluriennale la ulteriore spesa riferita alla singola annualità può essere autorizzata fino ad un totale complessivo pari all'importo originario posto a base di gara previsto per il singolo anno, e comunque non può essere superiore a duecentomila euro».

Secondo il ricorrente, tali disposizioni violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., in quanto prevedono una particolare tipologia di contratti, definiti «aperti», non contemplata dai commi 3 e 10 dell'art. 3 del d.lgs. n. 163 del 2006.

11.1. — La questione è fondata.

Le norme regionali censurate disciplinano, con riferimento agli appalti relativi all'espletamento dell'attività di manutenzione, un particolare tipo di contratto che viene qualificato come «aperto», il quale si caratterizza per il suo contenuto «variabile», ossia determinabile in ragione delle necessità manifestate dall'amministrazione nel periodo temporale (quattro anni) di efficacia dello stesso.

Il d.lgs. n. 163 del 2006 non contempla tale figura contrattuale, che era invece disciplinata — peraltro, con una disposizione non del tutto coincidente con quella regionale — dall'articolo 154 del decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento di attuazione della legge 11 febbraio 1994, n. 109 «Legge quadro in materia di lavori pubblici», e successive modificazioni). La norma da ultimo citata è stata, però, abrogata dal decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»). Più precisamente, la previsione relativa ai contratti aperti era stata inizialmente inserita nello schema di regolamento ma, su indicazione del Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, parere 17 settembre 2007 (che aveva rilevato l'opportunità di non riprodurre il contenuto del citato art. 154, in quanto la tipologia di contratti da esso prevista non è contemplata dal d.lgs. n. 163 del 2006), la stessa è stata eliminata dal testo. Né può ritenersi, come anche è stato prospettato nel corso dell'udienza pubblica, che i contratti aperti siano assimilabili agli «accordi quadro». Questi ultimi, infatti, in ragione del contenuto specifico della norma che li disciplina (art. 59 del d.lgs. n. 163 del 2006), integrano gli estremi di una tipologia contrattuale diversa da quella che rileva in questa sede.

Ciò posto, deve ribadirsi che questa Corte ha già avuto modo di chiarire, con la sentenza n. 401 del 2007, che spetta «al legislatore statale — ferma restando l'autonomia negoziale delle singole amministrazioni aggiudicatrici — individuare, per garantire uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, il tipo contrattuale da utilizzare per la regolamentazione dei rapporti di lavori, servizi e forniture». Ne consegue che il prevalente ambito materiale che, nella specie, viene in rilievo, è rappresentato dall'ordinamento civile. Nella citata sentenza si è, inoltre, precisato che «tale uniformità, nella previsione della tipologia e dell'oggetto dei contratti, è funzionale ad assicurare il rispetto dei principi sottesi alla competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza».



Alla luce di quanto esposto, deve, pertanto, essere dichiarata la illegittimità costituzionale dei commi impugnati per violazione dei parametri costituzionali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), Cost.

12. — Oggetto di specifica censura è, altresì, l'art. 28 della legge regionale, il quale così dispone:

«1. Nel caso in cui il criterio utilizzato per la scelta dell'offerta migliore è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la Commissione giudicatrice è nominata dall'amministrazione aggiudicatrice ed è composta fino ad un massimo di cinque componenti esperti nello specifico settore di intervento, scelti prioritariamente tra il personale dipendente della stessa amministrazione aggiudicatrice.

2. Le amministrazioni aggiudicatrici individuano il Presidente della Commissione secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti. Per l'affidamento di lavori e di servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria di competenza della Regione la Commissione di cui al comma 1 è individuata dal responsabile del procedimento di cui all'articolo 15, comma 1.

3. In caso di accertata carenza in organico di adeguate professionalità, i commissari diversi dal Presidente sono individuati tra i dipendenti di altre amministrazioni aggiudicatrici in possesso di adeguate professionalità, ovvero, con un criterio di rotazione, tra gli appartenenti alle seguenti categorie: *a*) professionisti, con almeno dieci anni di iscrizione nei rispettivi albi professionali, nell'ambito di un elenco, formato sulla base di rose di candidati fornito dagli ordini professionali; *b*) professori universitari di ruolo, nell'ambito di un elenco, formato sulla base di rose di candidati fornite dalle facoltà di appartenenza.

4. La Commissione individua l'offerta economicamente più vantaggiosa entro il termine stabilito dal responsabile del procedimento di cui all'articolo 15, comma 1. Tale termine può essere prorogato una sola volta.

5. Le spese relative alla Commissione sono inserite nel quadro economico del progetto tra le somme a disposizione dell'amministrazione.

6. Per gli interventi di competenza regionale, la Giunta regionale, con regolamento, disciplina modalità, tempi e procedure per la nomina della Commissione giudicatrice».

Secondo il ricorrente, tale normativa violerebbe il terzo comma dell'art. 117 Cost., in quanto non sarebbero stati rispettati i principi espressi dai commi 4, 5 e 6 dell'art. 84 del d.lgs. n. 163 del 2006. In particolare, non sarebbero state recepite le cause di incompatibilità dei commissari, previste dalla legislazione statale.

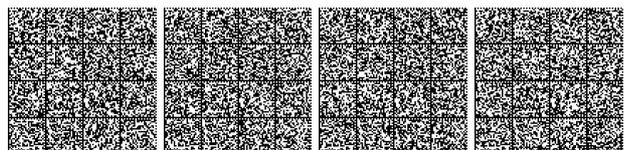
12.1. — La censura non è fondata.

Innanzitutto, ribadendo quanto già osservato con riferimento alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, deve rilevarsi che la circostanza del mancato richiamo nella norma regionale delle specifiche disposizioni statali sopra richiamate, non implica la loro inapplicabilità (sentenza n. 45 del 2010).

Ma anche a prescindere da questo aspetto, deve rilevarsi come questa Corte, con la sentenza n. 401 del 2007, abbia già scrutinato i commi 2, 3, 8 e 9 dell'art. 84 del Codice dei contratti pubblici, recanti norme sulle funzioni, sulla composizione e sulle modalità di nomina dei componenti della commissione giudicatrice incaricata di esprimersi nell'ipotesi di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. In relazione a tale normativa, la Corte ha affermato che «gli aspetti connessi alla composizione della commissione giudicatrice e alle modalità di scelta dei suoi componenti attengono, più specificamente, alla organizzazione amministrativa degli organismi cui sia affidato il compito di procedere alla verifica del possesso dei necessari requisiti, da parte della imprese concorrenti, per aggiudicarsi la gara. Da ciò deriva che non può essere esclusa la competenza legislativa regionale nella disciplina di tali aspetti». La Corte, pertanto, ha ritenuto «non conforme al sistema di riparto delle competenze tra lo Stato e le regioni la normativa contenuta nei commi in esame, la quale vale certamente nel suo insieme per l'attività contrattuale posta in essere in ambito statale, mentre per le regioni deve necessariamente avere carattere recessivo nei confronti di una diversa (ove esistente) disciplina specifica di matrice regionale».

Sono state conseguentemente dichiarate costituzionalmente illegittime le disposizioni di cui ai commi 2, 3, 8 e 9 dell'art. 84 del suddetto Codice.

Alla luce di quanto esposto, risulta evidente come la normativa regionale ora censurata disciplini un settore che rientra nell'ambito della competenza di tipo residuale della Regione in materia di organizzazione amministrativa, con la conseguente non fondatezza della questione proposta.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la illegittimità costituzionale degli articoli 13, comma 3, 20, comma 3, e 22, commi 3 e 4, della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2010, n. 3 (Disciplina regionale dei lavori pubblici e norme in materia di regolarità contributiva per i lavori pubblici);

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1, 3, 5, 6 e 7, della stessa legge della Regione Umbria n. 3 del 2010, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettere e) ed l), e terzo, della Costituzione;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, 2, 15, commi 2 e 4, 16, 19, comma 1, e 28, della medesima legge regionale, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), e terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria l'11 febbraio 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0093

N. 44

Sentenza 7 - 11 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Costituzione e intervento - Costituzione in giudizio della Regione resistente deliberata da organo incompetente - Ratifica intervenuta oltre il termine perentorio di costituzione in giudizio - Inammissibilità.

– Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 32, ultimo comma.

Ambiente - Norme della Regione Campania - Finanziamento con fondi comunitari (risorse FESR) di condotte sottomarine da realizzare “lungo i canali artificiali con più elevato carico inquinante del litorale Domitio/Flegreo” - Contrasto con la normativa nazionale, ascrivibile alla materia di tutela dell’ambiente di competenza esclusiva statale, e violazione delle norme di indirizzo comunitario sull’inquinamento del mare - Illegittimità costituzionale - Assorbimento della ulteriore questione.

– Legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, art. 1, comma 12, ultima parte.

– Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s) (art. 117, secondo comma, lett. e)); direttiva 2000/60/CE del 23 ottobre 2000, artt. 1 e 11; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 56, 73, 101 e 109, parte III, allegato 5.

Ambiente - Norme della Regione Campania - Istituzione, da parte dei Comuni ricompresi nel territorio dei parchi statali e regionali, di aree cinofile allo scopo di favorire il turismo cinofilo - Contrasto con la normativa statale sulle aree protette, espressione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento della ulteriore questione.

– Legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, art. 1, comma 16.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s) (art. 117, secondo comma, lett. e)); legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 11.



Ambiente - Energia - Norme della Regione Campania - Centrali di produzione di energia da fonti rinnovabili - Distanza minima non inferiore a cinquecento metri lineari dalle aree interessate da coltivazioni viticole con marchio DOC e DOCG e non inferiore a mille metri lineari da aziende agrituristiche ricadenti in tali aree - Disciplina adottata in assenza delle linee guida rimesse all'approvazione della Conferenza unificata - Violazione dei principi fondamentali della legislazione statale nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, art. 1, comma 25, primo periodo.
- Costituzione, art. 117, terzo comma (art. 117, secondo comma, lett. s)); d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, commi 7, 9 e 10.

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 12, 16 e 25 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010 n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria anno 2010), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22-24 marzo 2010, depositato in cancelleria il 30 marzo 2010 ed iscritto al n. 51 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

Udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2011 il giudice relatore Alfio Finocchiaro;

Uditi l'avvocato Vincenzo Cocozza per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Antonio Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato alla Regione Campania il 22 marzo 2010 e depositato presso la cancelleria di questa Corte il 30 marzo 2010 (reg. ric. n. 51 del 2010), il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria anno 2010), ed in particolare, tra le altre disposizioni: dell'art. 1, comma 12, ultima parte, in relazione all'art. 117, primo e secondo comma, lettere e) ed s) della Costituzione; dell'art. 1, comma 16, in relazione all'art. 117, primo e secondo comma, lettere e) ed s), Cost.; dell'art. 1, comma 25, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost.

1.1. — Il ricorrente assume che l'art. 1, comma 12, ultima parte, della legge Regione Campania n. 2 del 2010, contrasta con la normativa nazionale e comunitaria vigente in materia di acque.

La norma prevede un finanziamento da parte della Regione, con fondi comunitari (risorse Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR), per la realizzazione di condotte sottomarine lungo i canali artificiali con più elevato carico inquinante del litorale Domitio-Flegreo, per lo sversamento a fondale delle portate di magra; la disposizione risulterebbe incompatibile con la destinazione delle risorse pubbliche alla realizzazione di opere funzionali a garantire una corretta depurazione delle acque reflue prima dello scarico.



La realizzazione delle infrastrutture, per le quali la norma impugnata dispone il finanziamento, comporterebbe, senza alcun beneficio ambientale, una diversificazione di ricettore di scarichi non depurati nel mare piuttosto che nei canali artificiali. L'area interessata è quella del litorale Domitio-Flegreo — già sito di interesse nazionale, nel quale sono in campo notevoli risorse umane e finanziarie tese al ripristino di uno stato di legalità ambientale — che richiederebbe interventi maggiormente riqualficanti, mirati alla irreggimentazione delle acque e dei reflui urbani che scaricano in assenza di depurazione ed a garantire una depurazione che rispetti i limiti tabellari.

La formulazione della norma regionale consentirebbe interventi non legittimi e sottrarrebbe risorse pubbliche a ulteriori possibili soluzioni, risolutive dello stato di degrado esistente. Per tali motivazioni, non appare conforme al dettato costituzionale la norma censurata, in quanto introduce una previsione contraria alla normativa comunitaria e nazionale vigente in materia di acque — direttiva 23 ottobre 2000, n. 2000/60/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque), e parte III del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) — ed inoltre non tiene conto delle finalità istituzionali con le quali sono stati fissati e condivisi obiettivi tra Comunità europea, Stato e regioni, finalizzati alla piena attuazione della stessa.

La difformità della norma regionale dalla normativa comunitaria, nonché da quella nazionale afferente alle materie della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e della «tutela della concorrenza», determina il contrasto con l'art. 117, comma 1, e comma 2, lettere *e*) ed *s*), della Costituzione.

1.2. — Il ricorrente espone inoltre che l'art. 1, comma 16, della citata legge regionale prevede che «al fine di contribuire al rilancio dell'economia delle zone montane e dei territori compresi nei parchi mediante il turismo cinofilo (cino-turismo), i comuni ricompresi in queste aree istituiscono, anche d'intesa con gli organi di direzione degli enti parco medesimi, aree cinofile. Dette aree sono adibite esclusivamente all'addestramento ed allenamento dei cani da caccia ed alle conseguenti verifiche zootecniche. Nell'interno delle stesse i comuni individuano strutture ove consentire l'addestramento anche dei cani da pastore, da utilità e dei cani adibiti alla pet-therapy ed al soccorso. La realizzazione e gestione di tali aree e strutture è prevalentemente affidata a cooperative di giovani residenti nei comuni interessati o ad imprenditori agricoli, singoli o associati, ed alle associazioni cinofilo-venatorie. In tali zone sono altresì consentite, nell'arco dell'anno, prove zootecniche per il miglioramento delle razze canine da caccia e da pastore di cani iscritti all'anagrafe canina».

La disposizione si porrebbe in contrasto con la normativa statale di settore rappresentata dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), che, all'art. 11, prevede che ogni parco, nel rispetto delle proprie caratteristiche, attraverso il proprio regolamento, disciplini l'esercizio delle attività consentite entro il territorio di competenza, imponendo, tuttavia, al comma 3, il divieto di tutte «le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat».

Tra tali attività rientra sicuramente l'addestramento cani atteso che, come affermato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 350 del 1991, «nessun dubbio può sussistere né in ordine al fatto che “addestramento dei cani”, in quanto attività strumentale all'esercizio venatorio, debba ricondursi alla materia della “caccia” ...» e di conseguenza costituisce attività assolutamente vietata nelle aree protette.

Conclusivamente, la norma regionale in esame, dettando disposizioni difformi dalla normativa nazionale afferente alle materie della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e della «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *s*) ed *e*), per la quale lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, è costituzionalmente illegittima, per violazione delle suddette disposizioni costituzionali.

1.3. — Merita, altresì, censura — secondo il ricorrente — l'art. 1, comma 25, della stessa legge regionale n. 2 del 2010, il quale dispone in materia di dislocazione di centrali di produzione di energia da fonti rinnovabili. La norma prescrive il rispetto di una distanza minima per tutti gli insediamenti energetici non inferiore a cinquecento metri lineari dalle aree interessate da coltivazioni viticole con marchio DOC e DOCG, e non inferiore a mille metri lineari da aziende agrituristiche ricadenti in tali aree, individuando, in tal modo, aree non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

L'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), prevede che «in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3», relativo al rilascio dell'autorizzazione per l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili.



Tale disposizione è espressione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, in quanto, inserita nell'ambito della disciplina relativa ai procedimenti per il rilascio dell'autorizzazione relativa agli impianti da fonti rinnovabili, ha, quale precipua finalità, quella di proteggere il paesaggio.

Il legislatore statale, infatti, allo stesso comma 10, ha espressamente sancito che le linee guida «sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio».

La giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato che la normativa statale di cornice non contempla alcuna limitazione specifica, né divieti inderogabili, alla localizzazione degli impianti energetici, rimettendo alle linee guida di cui all'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003, il compito di «assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio».

È ben vero che la richiamata disposizione statale abilita le Regioni a «procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti», ma ciò può aver luogo solo «in attuazione» delle predette linee guida, che, al momento, non sono ancora state adottate con le modalità previste dallo stesso comma 10, vale a dire in sede di Conferenza unificata.

Il bilanciamento tra le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi, variamente modulati, rilevanti in questo ambito, impone, infatti, una prima ponderazione concertata in ossequio al principio di leale cooperazione, al fine di consentire, alle Regioni e agli enti locali, di contribuire alla compiuta definizione di adeguate forme di contemperamento di tali esigenze. Una volta raggiunto tale equilibrio, ogni Regione potrà adeguare i criteri così definiti alle specifiche caratteristiche dei rispettivi contesti territoriali.

La norma impugnata appare, pertanto, lesiva della competenza dello Stato in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché del terzo comma dello stesso articolo, contrastando con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

2. — Nel giudizio si è costituita la Regione Campania, con decreto dirigenziale dell'Avvocato coordinatore, chiedendo il rigetto del ricorso.

In data 4 gennaio 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria illustrativa, con la quale, nel ribadire le proprie conclusioni, ha eccepito l'inammissibilità della costituzione in giudizio della Regione Campania, osservando che, in base all'art. 51 del vigente Statuto della Regione (Legge regionale 28 maggio 2009, n. 6, Statuto della Regione Campania), che si adegua all'art. 32, comma, 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la competenza a deliberare in ordine alla proposizione del giudizio di costituzionalità spetta alla Giunta regionale e in tale competenza deve ritenersi compresa la deliberazione a costituirsi in tale giudizio, attesa la natura politica delle valutazioni che i due atti richiedono (sentenza n. 225 del 2010).

Con atto depositato presso questa Corte il 5 gennaio 2011, la Regione Campania ha fatto pervenire delibera della Giunta regionale, resa a termine della seduta del 30 dicembre 2010, con cui, premessa l'irregolarità della propria precedente costituzione nel giudizio di costituzionalità, alla luce della giurisprudenza costituzionale, ratifica il Decreto dirigenziale n. 231 del 26 marzo 2010 dell'A.G.C. Avvocatura.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato numerose disposizioni della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania - Legge finanziaria anno 2010): tra queste l'art. 1, comma 12, ultima parte, per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettere e) ed s) della Costituzione; l'art. 1, comma 16, per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettere e) ed s), Cost.; l'art. 1, comma 25, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost.

Per ragioni di omogeneità di materia, la trattazione delle predette questioni di costituzionalità è stata separata da quella delle altre, sollevate con lo stesso ricorso.

2. — Preliminarmente va confermata l'ordinanza, emessa all'udienza pubblica ed allegata alla presente decisione, con la quale è stata dichiarata inammissibile la costituzione in giudizio della Regione Campania, non potendo riconoscersi efficacia sanante alla c.d. ratifica della prima costituzione disposta con il Decreto dirigenziale n. 231 del 26 marzo 2010 dell'A.G.C. Avvocatura ed intervenuta, ad opera della Giunta regionale, successivamente alla scadenza dei termini per la costituzione.



3. — L'art. 1, comma 12, ultima parte, della legge Regione Campania n. 2 del 2010, prevede il finanziamento con fondi comunitari (risorse Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR), da parte della Regione, per la realizzazione di condotte sottomarine lungo i canali artificiali con più elevato carico inquinante del litorale Domitio-Flegreo, per lo sversamento a fondale delle portate di magra.

La previsione del finanziamento, secondo il ricorrente, ammette implicitamente tali interventi, che sarebbero incompatibili con la destinazione delle risorse pubbliche alla realizzazione di opere funzionali a garantire una corretta depurazione delle acque reflue prima dello scarico, e per questo contrasterebbe con la normativa nazionale e comunitaria vigente in materia di acque, in particolare con la direttiva 23 ottobre 2000, n. 2000/60/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque) e con la parte III del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 (Norme in materia ambientale), e inoltre non terrebbe conto delle finalità istituzionali con le quali sono stati fissati e condivisi obiettivi tra Comunità europea, Stato e Regioni, finalizzati alla piena attuazione della stessa.

3.2. — La questione è fondata.

3.3. — Lo scopo della norma impugnata è l'allontanamento in alto mare, mediante condotte sottomarine, delle acque reflue dei canali affluenti, nel tratto di litorale Domitio-Flegreo, durante i periodi di magra. Pare evidente che, trattandosi di rimedio provvisorio in attesa della realizzazione di progetti per la depurazione delle acque inquinate, lo scarico avvenga senza sottoporre i reflui a trattamento alcuno.

La disciplina degli scarichi idrici, come più in generale la tutela delle acque dall'inquinamento, è ascrivibile alla materia dell'ambiente, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 246 e n. 251 del 2009).

I margini di intervento, che la disciplina nazionale pur rimette alle Regioni, non giustificano tale tipo di misure.

La norma impugnata è macroscopicamente derogatoria sia alle norme di indirizzo comunitario sull'inquinamento del mare, sia alle finalità perseguite e agli strumenti predisposti dall'azione statale a tutela dell'ambiente, tanto da non potersi in alcun modo giustificare lo strumento individuato dalla Regione sia pure in via interinale, e neppure ritrovare un nesso tra la finalità che il comma 12 dell'art. 1 si propone («porre rimedio al fenomeno delle erosioni costiere»), e la soluzione tecnica adottata (scarico in alto mare delle acque reflue dei canali).

La direttiva n. 2000/60/CE promuove (art. 1) la protezione delle acque territoriali e marine, e la realizzazione degli obiettivi degli accordi internazionali in materia, compresi quelli miranti a impedire ed eliminare l'inquinamento dell'ambiente marino, con l'eliminazione graduale degli scarichi, delle emissioni e delle perdite di sostanze pericolose al fine ultimo di pervenire a concentrazioni, nell'ambiente marino, vicine ai valori del fondo naturale per le sostanze presenti in natura e vicine allo zero per le sostanze sintetiche antropogeniche. Tra i requisiti minimi del programma di misure adottate dagli Stati membri (art. 11), vi è l'assunzione delle iniziative necessarie per non accrescere l'inquinamento delle acque marine, precisandosi anche (paragrafo 6) che l'attuazione delle misure adottate non può in nessun caso condurre, in maniera diretta o indiretta, ad un aumento dell'inquinamento delle acque.

La legislazione nazionale di settore appronta una tutela delle acque attraverso una complessa attività di pianificazione, di programmazione e di attuazione (art. 56 del d.lgs. n. 152 del 2006, c.d. Codice dell'ambiente), al fine, fra l'altro, di proteggere le acque territoriali e marine e realizzare gli obiettivi degli accordi internazionali in materia, compresi quelli miranti a impedire ed eliminare l'inquinamento dell'ambiente marino, allo scopo di arrestare o eliminare gradualmente gli scarichi, e comunque impedirne ulteriori deterioramenti (art. 73). Strumento fondamentale di programmazione, attuazione e controllo è il Piano di tutela delle acque, per l'individuazione degli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici, stabiliti dalle norme tecniche dello stesso Codice dell'ambiente, che la Regione deve predisporre e aggiornare, in vista del progressivo raggiungimento degli obiettivi di qualità (art. 76).

La stessa disciplina degli scarichi è approntata dal Codice dell'ambiente in funzione del rispetto degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e comunque entro i valori limite previsti nell'Allegato 5 alla parte III dello stesso d.lgs. n. 152 del 2006, che sono inderogabili dalle Regioni (art. 101), con l'obbligo di pretrattamento degli scarichi più nocivi. L'immersione in mare di materiale è consentita (art. 109) limitatamente a materiali di escavo di fondali marini o salmastrici o di terreni litoranei emersi, di inerti, materiali geologici inorganici e manufatti al solo fine di utilizzo, ove ne sia dimostrata la compatibilità e l'innocuità ambientale, di materiale organico e inorganico di origine marina o salmastra, prodotto durante l'attività di pesca effettuata in mare o laguna o stagni salmastrici.

Rispetto a tale sistema, l'intervento legislativo della Regione Campania (il cui Piano di tutela delle acque è fermo al 2007), appare del tutto disarticolato dalla strategia elaborata a livello nazionale.

La dichiarata finalità di porre rimedio all'erosione costiera è, verosimilmente, un pretesto per giustificare un intervento legislativo in una materia di competenza regionale (qual è considerata il ripascimento delle zone costiere:



sentenza n. 259 del 2004): la finalità è tecnicamente irrealizzabile con la misura individuata, che ha il solo scopo di allontanare in mare i reflui stagnanti nei canali litoranei in periodi di magra, in palese contrasto con la disciplina statale a tutela dell'ambiente, che mira a impedire ed eliminare l'inquinamento dell'ambiente marino, arrestando o eliminando gradualmente gli scarichi.

In definitiva, la norma è illegittima, per contrasto sia con l'art. 117, primo comma, che con il secondo comma, lettera s), della Costituzione.

L'accoglimento della questione comporta l'assorbimento della censura formulata con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost.

4. — L'art. 1, comma 16, della legge della Regione Campania n. 2 del 2010, prevede l'istituzione da parte dei Comuni ricompresi nel territorio dei parchi e nelle zone montane, di aree cinofile, adibite esclusivamente all'addestramento ed allenamento dei cani da caccia, e l'individuazione di strutture ove consentire l'addestramento anche dei cani da pastore, da utilità e dei cani adibiti alla pet-therapy ed al soccorso. La destinazione dei parchi e dei territori montani a tali usi — al fine del rilancio dell'economia di questi territori mediante il turismo cinofilo — avviene «anche d'intesa con gli organi di direzione degli enti parco» ed è affidata a cooperative di giovani residenti nei comuni interessati o ad imprenditori agricoli, singoli o associati, ed alle associazioni cinofilo-venatorie. La norma consente anche che in tali zone si svolgano, nell'arco dell'anno, prove zootecniche per il miglioramento delle razze canine da caccia e da pastore di cani iscritti all'anagrafe canina.

La disposizione contrasterebbe, ad avviso del ricorrente, con la legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), che all'art. 11 prevede che ogni parco, nel rispetto delle sue caratteristiche, attraverso il proprio regolamento, disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio di competenza, fermo restando il divieto di tutte le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat.

4.1. — La questione è fondata nei limiti di seguito precisati.

4.2. — Nel rispetto dei livelli uniformi, previsti dalla legislazione statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. — e tale è la materia delle aree protette, in cui la legge n. 394 del 1991 costituisce fonte di principi fondamentali (sentenze n. 20 e n. 315 del 2010; n. 366 del 1992) — la Regione esercita la propria potestà legislativa, senza potervi derogare, mentre può determinare, sempre nell'ambito delle proprie competenze, livelli maggiori di tutela (sentenze n. 193 del 2010 e n. 61 del 2009).

Il territorio dei parchi, siano essi nazionali o regionali, ben può essere oggetto di regolamentazione da parte della Regione, in materie riconducibili ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost., purché in linea con il nucleo minimo di salvaguardia del patrimonio naturale, da ritenere vincolante per le Regioni (sentenza n. 232 del 2008).

La disciplina statale delle aree protette, che inerisce alle finalità essenziali della tutela della natura attraverso la sottoposizione di porzioni di territorio soggette a speciale protezione, si estrinseca non solo nelle limitazioni all'esercizio della caccia (sentenza n. 315 del 2010), nella quale, indubbiamente, rientra l'addestramento dei cani da caccia (sentenze n. 350 del 1991 e n. 165 del 2009), ma anche nella predisposizione di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi, alle esigenze di protezione della flora e della fauna (sentenza n. 387 del 2008).

L'art. 11 della legge n. 394 del 1991, correttamente individuato nel ricorso quale norma interposta, rimette la disciplina delle attività compatibili entro i confini del territorio protetto, al Regolamento del parco, che è adottato dall'Ente parco, e approvato dal Ministro dell'ambiente, previo parere degli enti locali, e comunque d'intesa con le Regioni. La disciplina contenuta nel Regolamento deve attenersi ai parametri che la stessa legge prevede, tra i quali emerge il divieto non solo di cattura, uccisione, danneggiamento, ma anche di «disturbo delle specie animali» (comma 3, lettera a), in una concezione integrata dell'habitat naturale, oggetto di protezione in ottemperanza agli obblighi comunitari, per cui è fatto divieto di «perturbare le specie animali protette, in particolare durante tutte le fasi del ciclo riproduttivo o durante l'ibernazione, lo svernamento e la migrazione» (art. 8, lettera d, decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

Lo svolgimento di attività che pur riconducibili alle esigenze di sviluppo economico del territorio, determinano, secondo la previsione della legge impugnata, un particolare afflusso di persone e di animali nel territorio del parco, va rimesso alla regolamentazione tecnica dell'ente preposto all'area protetta (sentenza n. 108 del 2005), secondo un procedimento in cui è pur richiesta la cooperazione delle Regioni e degli enti locali. La previsione legislativa regionale diretta allo svolgimento di attività che estrinsecandosi nell'addestramento di cani, non solo da caccia, ed in prove zootecniche, vanno a interagire con l'habitat naturale, non appare rispettosa dei livelli di tutela dell'ambiente, contenuti nella normativa statale.



Il rispetto dei livelli di tutela s'impone anche in riferimento ai parchi regionali — la norma impugnata appare di generalizzata applicazione — il cui regolamento è adottabile con legge regionale (art. 22, lettera d, della legge n. 394 del 1991), tuttavia in conformità ai principi di cui all'art. 11: tra questi rientrano i divieti che la legge statale enuclea come condizioni essenziali per l'esistenza stessa di aree di particolare conservazione della natura, nonché la titolarità, nella promozione di iniziative atte a favorire la crescita economica, sociale e culturale delle comunità residenti, dell'organo di gestione del parco, in coordinamento con quelle delle Regioni e degli enti locali (art. 25, comma 3).

La creazione delle aree cinofile è invece rimessa dall'art. 1, comma 16, della legge regionale della Campania, direttamente ai Comuni, con la cooperazione solo eventuale («anche d'intesa») degli organi del parco (sulla necessità di intesa, in tema di protezione della natura, sentenze n. 437 del 2008 e n. 378 del 2007).

In definitiva, la norma è illegittima, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione limitatamente alla sua applicazione ai territori compresi nei parchi e non anche per quanto riguarda le zone montane.

L'accoglimento della questione comporta l'assorbimento della censura formulata con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., peraltro non motivata sul punto.

5. — L'art. 1, comma 25, della legge della Regione Campania n. 2 del 2010 prescrive, per la dislocazione di centrali di produzione di energia da fonti rinnovabili, il rispetto di una distanza minima non inferiore a cinquecento metri lineari dalle aree interessate da coltivazioni viticole con marchio DOC e DOCG, e non inferiore a mille metri lineari da aziende agrituristiche ricadenti in tali aree.

Secondo il ricorrente la norma individuerrebbe aree non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, in contrasto con l'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità). Il corretto inserimento degli impianti (particolarmente gli impianti eolici) nel paesaggio è rimesso, secondo il ricorrente, all'approvazione di linee guida adottate in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali. La norma impugnata sarebbe, pertanto, lesiva della competenza dello Stato in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., nonché del terzo comma dello stesso articolo, contrastando con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

5.1. — La questione è fondata.

5.2. — Non è consentito alle Regioni, in assenza di linee guida approvate in Conferenza unificata, porre limiti di edificabilità degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, su determinate zone del territorio regionale (sentenze n. 119 e n. 344 del 2010; n. 166 e n. 382 del 2009).

La disciplina attiene alla materia di potestà legislativa concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione di energia», in cui le Regioni sono vincolate ai principi stabiliti dalla legislazione statale (sentenze n. 124, n. 168, n. 332 e n. 366 del 2010).

L'applicabilità, sancita dal comma 9 dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, dei commi che lo precedono (e tra questi, del comma 7), indipendentemente da quanto disposto dal comma 10 (ovvero dall'emanazione delle linee guida statali) non vale a legittimare una legiferazione regionale sui temi trattati dalle stesse disposizioni, in particolare nel senso di vietare la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, in determinate aree del territorio regionale.

Il comma 9 vale a rendere comunque autorizzabili dalla Regione gli impianti, indipendentemente dalla regolamentazione del procedimento, che il comma 10 rimette all'approvazione della Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per i beni e le attività culturali. Nel renderne possibile l'istallazione in zona agricola, il comma 7 impone di tener conto delle esigenze di sostegno del mercato agricolo e di valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, di tutela delle biodiversità e del paesaggio rurale. Si tratta di esigenze da vagliare in sede di istruttoria per il rilascio dell'autorizzazione unica, nella valutazione complessiva degli interessi variegati di cui è depositaria la Conferenza dei servizi, non anche di valori che la Regione possa autonomamente tutelare in via preventiva, con la generalità propria dell'intervento legislativo, a discapito dell'esigenza di favorire la massima diffusione degli impianti di energia rinnovabile.

In conclusione, il primo periodo dell'art. 1, comma 25, della legge della Regione Campania n. 2 del 2010 è illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, mentre il secondo periodo è mera disposizione a carattere finanziario di contenuto autonomo.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la costituzione in giudizio della Regione Campania;

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 12, ultima parte, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania - Legge finanziaria anno 2010);

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, della legge della Regione Campania n. 2 del 2010, limitatamente ai territori compresi nei parchi statali e regionali;

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 25, primo periodo, della legge della Regione Campania n. 2 del 2010.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: FINOCCHIARO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria l'11 febbraio 2011.

Il Cancelliere: MELATTI

ALLEGATO
ordinanza letta all'udienza del 25 gennaio 2011

ORDINANZA

Rilevato che la Regione Campania risulta essersi costituita nel presente giudizio sulla base di decreto dirigenziale del Coordinatore dell'Avvocatura della Regione Campania e, dunque, in assenza di delibera di Giunta;

Che tale costituzione in giudizio è stata già dichiarata inammissibile in relazione ad altri capi del ricorso decisi da questa Corte con separata sentenza (n. 331 del 2010);

Che nella pronuncia citata da ultima questa Corte ha affermato il principio che, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, anche la costituzione in giudizio, oltre che la proposizione del ricorso, deve essere deliberata dalla Giunta regionale, secondo quanto previsto dall'art. 32, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), cui si è adeguato l'art. 51 dello statuto (legge statutaria della Regione Campania 28 maggio 2009, n. 6);

Che, nelle more, la Regione Campania ha fatto pervenire una delibera di Giunta, datata 30 dicembre 2010, con la quale si ratifica la delibera del predetto responsabile e in udienza ha chiesto di essere ammessa alla discussione;

Che, a norma dell'art. 32, u.c., legge 11 marzo 1953, n. 87, i termini per la costituzione nel giudizio di costituzionalità, tanto in via incidentale quanto in via principale, devono essere considerati perentori (v. sentenze n. 364 del 2010; n. 160 del 2006; n. 397 del 2005);

Che, invero, la delibera adottata da un organo meramente amministrativo deve considerarsi radicalmente nulla in quanto non idonea a produrre qualsivoglia effetto, ivi compreso quello di interrompere il termine perentorio per la costituzione in giudizio;

Che, a causa di tale perentorietà, l'adozione da parte della Giunta di una delibera di cosiddetta ratifica della costituzione in giudizio deliberata dall'organo incompetente potrebbe produrre effetti solo a condizione che intervenga entro i termini perentori di costituzione in giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la costituzione in giudizio della Regione Campania.

Il Presidente: DE SIERVO

11C0094



n. 45

Sentenza 7 - 11 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Elezioni - Norme della Regione Basilicata - Sistema di elezione del presidente della giunta e dei consiglieri regionali - Ricorso del Governo - Eccezione inammissibilità della questione per asserita insussistenza di interesse attuale e concreto a proporre impugnazione - Reiezione.

- Legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 3, art. 1, commi 1 e 3; legge della Regione Basilicata 5 febbraio 2010, n. 19, artt. 1, 2 e 3.
- Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5, primo comma.

Elezioni - Norme della Regione Basilicata - Sistema di elezione del presidente della giunta e dei consiglieri regionali - Composizione della lista regionale, disciplina di ripartizione dei seggi da attribuire alla lista regionale vincente e modalità di assegnazione dei seggi - Contrasto con la disciplina transitoria stabilita dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, non derogabile in assenza di un nuovo statuto approvato ai sensi dell'art. 123 Cost. - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 3, art. 1, commi 1 e 3; legge della Regione Basilicata 5 febbraio 2010, n. 19, art. 1.
- Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5, primo comma.

Elezioni - Norme della Regione Basilicata - Sistema di elezione del presidente della giunta e dei consiglieri regionali - Previo riparto tra le Province del numero dei seggi assegnati alle liste provinciali - Rinvio dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni alla successiva legislatura - Ricorso del Governo - Ritenuto contrasto con la disciplina transitoria stabilita dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, non derogabile in assenza di un nuovo statuto approvato ai sensi dell'art. 123 Cost. - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Basilicata 5 febbraio 2010, n. 19, artt. 2 e 3.
- Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5, 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, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 3 (Norme relative al sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, ai sensi della legge 2 luglio 2004, n. 165 - Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione), e degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Basilicata 5 febbraio 2010, n. 19 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 19 gennaio 2010, n. 3), promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri notificati il 19-23 marzo e il 7-9 aprile 2010, depositati in cancelleria il 29 marzo e il 16 aprile 2010 e iscritti al n. 48 e al n. 60 del registro ricorsi 2010.

Visti gli atti di costituzione della Regione Basilicata;

Udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2011 il Giudice relatore Sabino Cassese;

Uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1. — Con ricorsi in via principale ritualmente notificati e depositati (reg. ric. n. 48 e n. 60 del 2010), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 3 (Norme relative al sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, ai sensi della legge 2 luglio 2004, n. 165 - Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione), e degli artt. 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 5 febbraio 2010, n. 19 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 19 gennaio 2010, n. 3).

2. — Le leggi della Regione Basilicata n. 3 e n. 19 del 2010 introducono norme sul sistema di elezione del Presidente della giunta e del consiglio regionale.

2.1. — In particolare, l'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 3 del 2010 prevede che «La lista regionale di cui all'art. 5, comma 1, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, è composta unicamente dal candidato alla carica di Presidente della Giunta Regionale».

2.2. — L'art. 1, comma 3, della citata legge regionale assegna il seggio in Consiglio regionale al candidato Presidente della Giunta regionale, unico componente della lista regionale, e ripartisce i restanti seggi tra i gruppi di liste provinciali, prevedendo che siano «attribuiti nelle singole circoscrizioni secondo i criteri previsti al medesimo articolo 15 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, così come modificata dall'art. 3, legge 23 febbraio 1995, n. 43, in quanto applicabile».

2.3. — L'art. 1 della legge regionale n. 19 del 2010 (che ha aggiunto il comma 3-*bis* all'art. 1 della legge regionale n. 3 del 2010) dispone che «È eletto alla carica di consigliere il candidato alla carica di Presidente della Giunta Regionale che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato proclamato eletto Presidente», stabilendo, poi, le modalità di assegnazione del seggio.

2.4. — L'art. 2 della legge regionale n. 19 del 2010 (che ha modificato il comma 4 dell'art. 1 della legge regionale n. 3 del 2010) stabilisce che «Il numero dei candidati nelle liste provinciali è determinato secondo quanto previsto dalla legge n. 108/1968, con riferimento alla ripartizione dei seggi assegnati alle diverse circoscrizioni, ai sensi dell'art. 2 della stessa legge n. 108/1968 e successive modificazioni e integrazioni, fermo restando che ai fini del riparto dei seggi afferenti alla quota proporzionale relativa alle liste provinciali di cui alla legge n. 108/68, art. 15, comma 3, i seggi assegnabili per la quota proporzionale rimangono pari a 16 per la circoscrizione di Potenza e 8 per la circoscrizione di Matera».

2.5. — Infine, l'art. 3 della legge regionale n. 19 del 2010 (che ha aggiunto l'art. 1-*bis* alla legge regionale n. 3 del 2010), dispone che «La presente legge si applica per la elezione del Consiglio Regionale e del Presidente della Giunta Regionale della Regione Basilicata della decima legislatura regionale».

3. — Con i ricorsi suddetti, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha prospettato un unico motivo di censura, con il quale sostiene che la Regione Basilicata, avendo introdotto norme sul sistema di elezione senza aver approvato un nuovo statuto regionale, avrebbe violato l'art. 5, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1999.

Tali disposizioni, infatti, inciderebbero in modo significativo sulla disciplina elettorale regionale, operando quali norme di principio e non di dettaglio.

L'art. 1, commi 1 e 3, avrebbe provveduto ad abrogare le liste regionali e ad eliminare la quota dei candidati alla carica di consigliere regionale eletta con il sistema maggioritario sulla base di liste regionali concorrenti (i cosiddetti listini), prevedendo che le liste regionali si compongano del solo candidato alla carica di Presidente della Regione, ripartendo poi i seggi da attribuire alla lista regionale vincente tra i gruppi di liste provinciali collegati e poi assegnati nelle singole circoscrizioni elettorali provinciali.

Gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Basilicata n. 19 del 2010 (che hanno, rispettivamente, aggiunto il comma 3-*bis* e modificato il comma 4 all'art. 1 della legge regionale n. 3 del 2010), prevedendo le modalità di assegnazione del seggio da attribuire al candidato presidente più votato dopo il presidente eletto e il numero di seggi da assegnare alle circoscrizioni provinciali, inciderebbero sul sistema di assegnazione dei seggi, apportando modifiche di natura sostanziale alla disciplina costituzionale che regola l'elezione degli organi regionali.



Né, ad avviso del ricorrente, l'art. 3 della legge regionale n. 19 del 2010, che aggiungendo l'art. 1-*bis* alla legge regionale n. 3 del 2010, ha rinviato l'applicazione delle disposizioni impugnate alle elezioni della decima legislatura, varrebbe ad evitare le censure prospettate. Difatti, qualora il legislatore regionale avesse inteso superare i rilievi governativi avrebbe dovuto subordinare l'efficacia della normativa elettorale adottata con le leggi regionali n. 3 e n. 19 del 2010 all'entrata in vigore del nuovo statuto regionale.

4. — Si è costituita in giudizio, con atti depositati il 16 e il 27 aprile 2010, la Regione Basilicata, la quale sostiene l'inammissibilità del ricorso e, comunque, l'infondatezza dello stesso.

Sotto il primo profilo, la difesa regionale ritiene inammissibile il ricorso per carenza di attualità e concretezza nell'interesse a proporre l'impugnazione, a causa del differimento dell'entrata in vigore della legge della Regione Basilicata n. 3 del 2010 alla decima legislatura regionale.

Sotto il secondo profilo, le modifiche introdotte dalla legge regionale sarebbero suscettibili di essere qualificate di dettaglio: l'art. 1, comma 1, ad esempio, non intenderebbe sostituire integralmente il «listino», ma soltanto prevedere una diversa o ridotta composizione, sicché i seggi da assegnare, per effetto del premio di maggioranza, verrebbero ripartiti tra i gruppi delle liste provinciali secondo i criteri della legislazione statale vigente in materia di elezioni regionali. Inoltre, da un lato, le modifiche introdotte dalla legge della Regione Basilicata sarebbero già state effettuate da altre Regioni; dall'altro, la giurisprudenza costituzionale lascerebbe al legislatore regionale spazi non esigui, anche in assenza del nuovo statuto.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 3 (Norme relative al sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, ai sensi della legge 2 luglio 2004, n. 165 - Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione), e degli artt. 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 5 febbraio 2010, n. 19 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 19 gennaio 2010, n. 3), per contrasto con l'art. 5, primo comma, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni).

Il ricorrente, con un unico motivo relativo a tutte le disposizioni impugnate, censura le suddette norme, perché, modificando in misura significativa il sistema di elezione in assenza della previa approvazione del nuovo statuto regionale, violerebbero l'art. 5, comma primo, della legge costituzionale n. 1 del 1999.

2. — I ricorsi, avendo ad oggetto disposizioni strettamente connesse, vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

3. — L'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Basilicata non è fondata.

La difesa regionale sostiene che il ricorrente non abbia un interesse attuale e concreto a proporre impugnazione, a causa del differimento dell'entrata in vigore della legge regionale n. 3 del 2010 alla decima legislatura regionale (art. 1-*bis* della citata legge regionale, aggiunto dall'art. 3 della legge regionale n. 19 del 2010).

Questa Corte ha precisato che «l'impugnativa da parte dello Stato delle leggi regionali è sottoposta, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, ad un termine tassativo riferito alla pubblicazione e non anche all'efficacia della legge stessa e, d'altra parte, la pubblicazione di una legge regionale, in asserita violazione del riparto costituzionale di competenze, è di per sé stessa lesiva della competenza statale, indipendentemente dalla produzione degli effetti concreti e dalla realizzazione delle conseguenze pratiche» (sentenze n. 407 del 2002 e n. 332 del 1998). Ne deriva che il differimento nel tempo dell'entrata in vigore di disposizioni regionali, condizionato al verificarsi di un evento o all'adozione di un atto, non produce l'inammissibilità del ricorso in via principale.

4. — Nel merito, la questione posta in riferimento all'art. 1, commi 1 e 3, della legge regionale n. 3 del 2010 e all'art. 1 della legge regionale n. 19 del 2010, è fondata.

4.1. — È opportuno ricostruire, preliminarmente, la disciplina legislativa relativa al regime transitorio disegnato dall'art. 5, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1999. Quest'ultima, come è noto, ha modificato gli artt. 121, 122, 123 e 126 della Costituzione.



In particolare, l'art. 122, quinto comma, stabilisce che il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto, salvo che lo statuto disponga diversamente; l'art. 123, primo comma, prevede che rientri nella competenza statutaria la forma di governo regionale; l'art. 122, primo comma, dispone che il sistema di elezione sia di competenza del legislatore regionale «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica».

In attuazione di quest'ultima disposizione costituzionale è intervenuto l'art. 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione), che ha fissato i principi fondamentali che le Regioni sono chiamate ad osservare in materia di sistema di elezione: «a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze; b) contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto. Previsione, nel caso in cui la regione adotti l'ipotesi di elezione del Presidente della Giunta regionale secondo modalità diverse dal suffragio universale e diretto, di termini temporali tassativi, comunque non superiori a novanta giorni, per l'elezione del Presidente e per l'elezione o la nomina degli altri componenti della Giunta; c) divieto di mandato imperativo».

In via transitoria si applica l'art. 5, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1999, secondo cui «Fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'articolo 122 della Costituzione, (...) l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali».

Quindi, fino all'entrata in vigore del nuovo statuto regionale, resta fermo il sistema elettorale regionale dettato dalla disciplina statale e, precisamente, dalle leggi 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali a statuto normale), e 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei Consigli delle regioni a statuto ordinario).

4.2. — Le disposizioni impugnate, nel disciplinare il sistema elettorale regionale prima dell'approvazione dello statuto, sono in contrasto con la disciplina transitoria fissata dalla citata legge costituzionale n. 1 del 1999.

Quest'ultima richiede, infatti, che la legge elettorale segua nel tempo l'adozione del nuovo statuto, al fine di assicurare che il sistema di elezione sia in armonia con la forma di governo da essa definita. In ordine al rapporto tra lo statuto regionale e la legge sul sistema di elezione, questa Corte ha avuto modo di pronunciarsi di recente (sentenza n. 4 del 2010), precisando, da un lato, «che il rapporto tra forma di governo regionale (...) e legge elettorale regionale [può] presentare aspetti di incoerenza dovuti all'inversione, temporale e logica, tra la prima e la seconda» e, dall'altro, che «[l]'entrata in vigore e l'applicazione della legge elettorale prima dello statuto potrebbero introdurre elementi originali di disfunzionalità, sino all'estremo limite del condizionamento del secondo da parte della prima, in violazione o elusione del carattere fondamentale della fonte statutaria».

Non può accogliersi l'argomento utilizzato dalla difesa regionale, per la quale già alcune Regioni avrebbero adottato identiche soluzioni. Esse hanno introdotto disposizioni sul sistema di elezione regionale o dopo aver adottato un nuovo statuto, o in coincidenza con l'approvazione dello stesso o, ancora, differendone l'entrata in vigore all'adozione del nuovo statuto. Infine, in due casi, a seguito dell'impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri delle leggi regionali sul sistema di elezione approvate prima dell'adozione dello statuto, le Regioni interessate hanno disposto l'abrogazione di tali leggi.

4.3. — La difesa regionale sostiene che le disposizioni impugnate abbiano introdotto mere norme di dettaglio e che, pertanto, non vi sarebbe violazione dell'art. 5, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1999. Invece, le disposizioni contenute nell'art. 1, commi 1 e 3, della legge regionale n. 3 del 2010 e nell'art. 1 della legge regionale n. 19 del 2010, eliminando la quota di candidati alla carica di consigliere regionale eletta con il sistema maggioritario sulla base di liste regionali concorrenti (cosiddetto listino), modificano significativamente il sistema di elezione delimitato dal legislatore statale.

5. — La questione posta in riferimento agli artt. 2 e 3 della legge regionale n. 19 del 2010, non è fondata.

Questa Corte (sentenza n. 196 del 2003) ha stabilito che, nonostante che «siano esigui gli spazi entro cui può intervenire il legislatore regionale in tema di elezione del Consiglio, prima dell'approvazione del nuovo statuto», ciò non implica che la legge regionale non possa «modificare, in aspetti di dettaglio, la disciplina delle leggi statali vigenti».

Entro tali esigui spazi si muovono le due disposizioni citate. La prima ancora a un previo riparto tra le Province il numero dei seggi assegnati alle liste provinciali, introducendo, quindi, un mero meccanismo di distribuzione dei seggi tra circoscrizioni. La seconda rinvia l'entrata in vigore delle disposizioni contenute nella legge regionale n. 3 del 2010 alla successiva legislatura, investendo semplicemente l'aspetto dell'efficacia nel tempo delle stesse.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 3 (Norme relative al sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, ai sensi della legge 2 luglio 2004, n. 165 - Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione), e dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 5 febbraio 2010, n. 19 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 19 gennaio 2010, n. 3);

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge della Regione Basilicata 5 febbraio 2010, n. 19 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 19 gennaio 2010, n. 3), promossa, in riferimento all'art. 5, primo comma, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), 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 7 febbraio 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: CASSESE

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria l'11 febbraio 2011.

Il Cancelliere: MELATTI

11C0095

N. 46

Sentenza 7 - 11 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Tardiva costituzione in giudizio di una delle parti del processo *a quo* - Istanza di rimessione in termini - Reiezione, attesa l'inapplicabilità al processo costituzionale dell'istituto della sospensione feriale dei termini.

- D.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 6.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

Poste - Esclusione di responsabilità dell'Amministrazione e dei concessionari del servizio telegrafico per il ritardo recapito delle spedizioni effettuate con il servizio postacelere - Ingiustificato privilegio in favore del gestore - Violazione del canone di ragionevolezza e del principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento della questione posta con riferimento ad altro parametro.

- D.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 6.
- Costituzione, art. 3 (art. 24).



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

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di Bancoposta e di telecomunicazioni), promosso dal Tribunale ordinario di Napoli, nel procedimento vertente tra Gestione Epurazione Ambiente GEA S.p.A. e Poste Italiane S.p.A., con ordinanza del 5 gennaio 2007, iscritta al n. 214 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visto l'atto di costituzione, fuori termine, di Poste Italiane S.p.A.;

Udito nella camera di consiglio del 26 gennaio 2011 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro.

Ritenuto in fatto

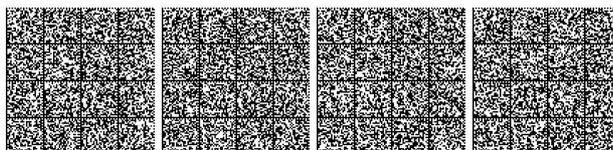
1. — Con ordinanza del 5 gennaio 2007, il Tribunale ordinario di Napoli ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di Bancoposta e di telecomunicazioni).

1.1. — Il rimettente premette che, con atto notificato in data 27 ottobre 2003, la società Gestione Epurazione Ambiente GEA S.p.A. aveva convenuto in giudizio Poste Italiane S.p.A. al fine di ottenere il risarcimento dei danni subiti a seguito del ritardato recapito di un plico spedito con il servizio di postacelere. A sostegno della pretesa, la società attrice esponeva di aver spedito a mezzo postacelere la documentazione necessaria per la partecipazione ad una gara per l'affidamento, tramite procedura negoziata, di alcuni lavori concernenti un impianto di depurazione. Per una evidente ed ingiustificabile responsabilità da parte del vettore, la spedizione era stata effettuata non a Reggio Emilia ma a Reggio Calabria, con conseguente esclusione dell'istante dalla partecipazione alla gara, essendo scaduto il termine fissato. La società attrice, assumendo che, ove il plico fosse giunto tempestivamente, sarebbe rimasta aggiudicataria della gara, avendo offerto un ribasso maggiore delle altre concorrenti, aveva chiesto l'integrale risarcimento del danno subito, non risultando in alcun modo soddisfacente l'assegno di € 7,23, per «ritardo recapito invio dell'8 novembre 2002», inviatole dalla convenuta come previsto dal decreto ministeriale 9 aprile 2001, Carta della qualità del servizio pubblico postale.

Costituitasi nel giudizio, Poste Italiane S.p.A. riconosceva il proprio inadempimento ma, rilevava di avere correttamente provveduto ad effettuare il solo rimborso delle spese sostenute, in virtù del d.P.R. n. 156 del 1973, nonché della Carta della qualità sui servizi postali.

1.2. — Tanto premesso, il Tribunale di Napoli sostiene che la pretesa risarcitoria dell'attrice incontrerebbe un ostacolo insuperabile nelle disposizioni legislative vigenti all'epoca dei fatti, in quanto, in virtù del rinvio all'art. 6 del d.P.R. n. 156 del 1973, operato dall'art. 19, primo comma del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261 (Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio), risultava ancora in vigore l'esclusione o limitazione di responsabilità dell'amministrazione che all'epoca gestiva i servizi postali.

Sebbene, infatti, il predetto art. 6 sia stato abrogato dall'art. 218 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), tale norma continuerebbe a trovare applicazione per tutte le fattispecie verificatesi anteriormente all'entrata in vigore della norma abrogatrice.



1.3. — Il rimettente dubita, in conseguenza, della legittimità costituzionale dell'art. 6 del d.P.R. n. 156 del 1973, poiché la tale disciplina in essa contenuta si porrebbe in contrasto con il canone di ragionevolezza e con il principio di eguaglianza garantiti dall'art. 3 della Costituzione, «rappresentando un anacronistico privilegio in favore del concessionario del servizio postale, nonostante la natura privatistica della rapporto».

Il Tribunale di Napoli richiama, poi, la sentenza di questa Corte n. 254 del 2002, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma in questione con riferimento al mancato recapito di telegramma, sottolineando che, secondo i principi da essa desumibili, sebbene debba «ritenersi sempre possibile delineare, in materia di responsabilità per danni causati agli utenti del servizio postale, una disciplina speciale ispirata a criteri più restrittivi di quella ordinaria», tuttavia la previsione, contenuta nella Carta della qualità sui servizi postali, del solo rimborso del costo sostenuto per la spedizione — trattandosi di plico postacelere giunto a destinazione con un ritardo inferiore al sesto giorno lavorativo successivo alla spedizione — non assolverebbe ad alcuna funzione risarcitoria. Tale situazione determinerebbe per il gestore di servizi postali un completo ed ingiustificato esonero da ogni responsabilità nei confronti degli utenti del servizio, analogamente alla fattispecie del mancato recapito di telegramma, esaminata dalla Consulta con la citata sentenza n. 254 del 2002.

1.4. — La norma censurata si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 24 della Costituzione, «non consentendo all'utente danneggiato di far valere in giudizio il diritto ad ottenere un risarcimento in misura superiore a quella predeterminata dalla legge».

2. — Si è costituita tardivamente la società Poste Italiane S.p.A., depositando nel contempo un'istanza di rimesione in termini, sostenendo che la pubblicazione dell'ordinanza nella *Gazzetta Ufficiale* in pieno periodo estivo avrebbe impedito alla medesima di depositare tempestivamente la memoria di costituzione.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale ordinario di Napoli dubita, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di Bancoposta e di telecomunicazioni), nella parte in cui stabilisce che il gestore del servizio «non incontra alcuna responsabilità per i servizi postali, di Bancoposta e delle telecomunicazioni fuori dei casi e dei limiti espressamente stabiliti dalla legge», per il caso del servizio di postacelere.

Tale esclusione di responsabilità, violerebbe il canone di ragionevolezza e il principio di eguaglianza, «rappresentando un anacronistico privilegio in favore del concessionario del servizio postale, nonostante la natura privatistica del rapporto» e non «consentirebbe all'utente danneggiato di far valere in giudizio il diritto ad ottenere un risarcimento in misura superiore a quella predeterminata dalla legge».

2. — Preliminarmente, deve essere disattesa, in quanto infondata, l'istanza di rimessione in termini avanzata da Poste Italiane S.p.A.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, l'istituto della sospensione feriale dei termini non è applicabile al processo costituzionale, in considerazione delle peculiari esigenze di rapidità e certezza cui il medesimo processo deve rispondere (da ultimo sentenza n. 278 del 2010).

3. — La questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 del d.P.R. n. 156 del 1973, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., è fondata.

4. — La norma, nonostante sia stata abrogata dall'art. 218 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), risulta, secondo la motivazione non implausibile del giudice rimettente, applicabile *ratione temporis* nel giudizio *a quo*.

5. — L'impugnato art. 6 è richiamato dall'art. 19, primo comma, del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261 (Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio), il quale, nel disciplinare la responsabilità «per la fornitura del servizio universale», applica al gestore di tale servizio (attualmente, Poste Italiane S.p.A.) la generale regola di irresponsabilità prevista per l'Amministrazione postale pubblica per i servizi postali, di Bancoposta e delle telecomunicazioni «fuori dei casi e dei limiti espressamente stabiliti dalla legge».



6. — Come già affermato da questa Corte, per il caso del servizio telegrafico, sebbene sia «sempre possibile delinere, in materia di responsabilità per danni causati agli utenti del servizio postale, una disciplina speciale ispirata a criteri più restrittivi di quella ordinaria, in rapporto alla complessità tecnica della gestione del servizio ed all'esigenza del contenimento dei costi», tuttavia la carenza di siffatta disciplina della responsabilità del gestore del servizio è in grado di tradursi in un «privilegio, privo di connessione con obiettive caratteristiche del servizio e, perciò, lesivo, al tempo stesso, del canone di ragionevolezza e del principio di eguaglianza garantiti dall'art. 3 della Costituzione» (sentenza n. 254 del 2002).

6.1. — Anche nel caso di specie, infatti, per il servizio di postacelere, il legislatore ha inteso, attraverso il citato rinvio all'art. 6, determinare un'esclusione di responsabilità secondo un criterio soggettivo, escludendo per il gestore del servizio universale, che il ritardato recapito determini una responsabilità di tipo risarcitorio, se non nei limiti espressamente previsti, in questo caso, *ratione temporis*, dal decreto ministeriale 9 aprile 2001, Carta della qualità del servizio pubblico postale.

La previsione della mera corresponsione del costo per la spedizione determina, anche nel caso del servizio di postacelere, una totale esclusione di responsabilità, non essendo in grado di assolvere ad una funzione risarcitoria del danno arrecato all'utente, che utilizza il predetto servizio proprio in vista della celerità del medesimo e di quel *quid pluris* garantito dalle caratteristiche prefissate nell'atto della sua istituzione (Decreto ministeriale 28 luglio 1987, n. 564 — istituzione del servizio di postacelere interna).

6.2. — La norma impugnata, pertanto, determina in favore del gestore un ingiustificato privilegio, svincolato da qualsiasi esigenza connessa con le caratteristiche del servizio, senza dunque realizzare alcun ragionevole equilibrio tra le esigenze del gestore e quelle degli utenti del servizio, equilibrio che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore avrebbe invece dovuto realizzare, essendo venuta meno la concezione puramente amministrativa del servizio postale, e quindi «la possibilità di collegare tali limitazioni di responsabilità alla necessità di garantire la discrezionalità dell'Amministrazione» (sentenza n. 463 del 1997).

Tale privilegio determina, quindi, la dedotta violazione del canone di ragionevolezza e del principio di eguaglianza garantiti dall'art. 3 Cost., con conseguente illegittimità costituzionale dell'art. 6 del codice postale nella parte in cui esclude, in mancanza di speciali norme di legge, qualsiasi responsabilità delle Poste per il ritardato recapito delle spedizioni di postacelere.

7. — La pronuncia di illegittimità costituzionale con riferimento all'art. 3, della Costituzione, determina l'assorbimento della questione posta con riferimento all'art. 24 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di Bancoposta e di telecomunicazioni), nella parte in cui dispone che l'Amministrazione ed i concessionari del servizio telegrafico non incontrano alcuna responsabilità per il ritardato recapito delle spedizioni effettuate con il servizio postacelere.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria l'11 febbraio 2011.

Il cancelliere: MELATTI



n. 47

Sentenza 7 - 11 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Famiglia - Diritto di abitazione nella casa familiare - Domanda di assegnazione in sede di separazione giudiziale con richiesta di affidamento di figli minori - Trascrivibilità nei registri immobiliari - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza nonché carenza di tutela del genitore affidatario nelle more del processo, con incidenza sul diritto di abitazione e sul dovere dei genitori al mantenimento della prole - Difetto di legittimazione del giudice rimettente - Inammissibilità della questione.

- Cod. civ., artt. 155-*quater*, 2652 e 2653.
- Costituzione, artt. 3, 24, 29, 30 e 31.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 155-*quater*, 2652 e 2653 del codice civile, promosso dal Tribunale ordinario di Napoli nel procedimento vertente tra V.F. e B.R. ed altri con ordinanza del 15 gennaio 2010, iscritta al n. 178 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;

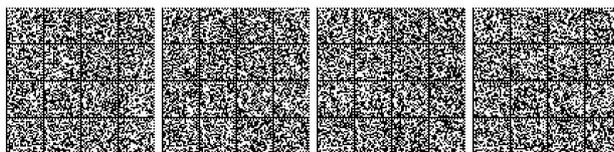
Udito nella camera di consiglio del 1° dicembre 2010 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro.

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale ordinario di Napoli ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24, 29, 30 e 31 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli articoli 155-*quater*, 2652 e 2653 del codice civile, nella parte in cui non contemplano la trascrivibilità della domanda giudiziale di assegnazione della casa familiare contenuta in un ricorso per separazione giudiziale, proposto dal coniuge che non sia titolare di diritti reali o di godimento sull'immobile, e che richieda l'affidamento della prole.

Il rimettente riferisce che, a seguito di proposizione, da parte di V.F., di ricorso per la separazione giudiziale dal proprio coniuge B.R., con richiesta di affidamento dei due figli minori e assegnazione della casa familiare sita in F., alla richiesta di trascrizione del ricorso introduttivo nei registri immobiliari, il Conservatore dei Registri immobiliari di Napoli aveva disposto la trascrizione con riserva.

Sul reclamo di V.F. — ai sensi degli articoli 2674-*bis* cod. civ. e 113-*ter* delle disposizioni per l'attuazione del codice civile, con cui la ricorrente ha insistito per la trascrizione della domanda, deducendo la manifesta intenzione del marito, oberato dai debiti, di procedere alla vendita della casa coniugale di sua esclusiva proprietà — si è costituito il Conservatore chiedendone il rigetto.



Nel corso di tale procedura, è stata sollevata la questione di costituzionalità ed il giudice rimettente ha assunto, in ordine alla sua rilevanza, che in base all'art. 155-*quater* cod. civ. è possibile la trascrizione del provvedimento di assegnazione della casa familiare, ma non anche la trascrizione della domanda di assegnazione.

Dopo aver rilevato che, secondo la costante giurisprudenza della Corte di cassazione, la trascrizione della domanda giudiziale, a differenza di quella degli atti e dei provvedimenti, è ammessa soltanto nei casi tassativamente indicati (articoli 2652 e 2653 cod. civ.), il Tribunale di Napoli ha aggiunto di non condividere l'orientamento di alcuni giudici di merito che affermano la trascrivibilità della domanda giudiziale contenente la richiesta di assegnazione della casa coniugale, dal momento che il legislatore, con gli articoli 2652 e 2653 cod. civ., non solo ha individuato le domande che devono essere trascritte, ma ha anche disciplinato, per ciascuna di esse, gli effetti dell'avvenuta trascrizione, evi-
denziando, in tal modo, la specificità di ogni ipotesi ivi prevista.

Le singole domande previste dagli articoli 2652 e 2653 cod. civ. non sarebbero, inoltre, in alcun modo assimilabili all'istanza di assegnazione della casa familiare contenuta nel ricorso per la separazione dei coniugi e, quindi, risulterebbe preclusa anche ogni interpretazione estensiva delle singole ipotesi contemplate dagli articoli citati.

In un tale contesto, il Tribunale non ha ravvisato margini per praticare la via dell'interpretazione costituzionalmente orientata delle predette norme a fronte della chiarezza del dato letterale dell'art. 155-*quater* cod. civ., che prevede la trascrizione del solo provvedimento di assegnazione e della tassatività, costantemente affermata dalla Corte di cassazione, delle specifiche ipotesi, contemplate dagli altri due articoli sopra citati, nelle quali è consentita la trascrizione delle domande giudiziali.

Il generico richiamo all'art. 2643 cod. civ., operato dall'art. 155-*quater* cod. civ., non permetterebbe neppure di ritenere che il legislatore abbia voluto riconoscere natura di diritto reale al diritto di abitare la casa familiare e, quindi, la possibilità di provvedere alla trascrizione della relativa domanda ai sensi del n. 1 dell'art. 2653.

Le ipotesi previste in quest'ultima norma, infatti, non riguardano esclusivamente diritti reali ma anche diritti personali (locazioni ultranovennali, contratti societari, di associazione, di costituzione di consorzi e di anticresi).

Il principio di tassatività dei casi in cui è possibile procedere alla trascrizione delle domande giudiziali non consentirebbe, pertanto, ad avviso del giudice rimettente, di accogliere il ricorso perché la domanda proposta non rientra tra quelle previste dagli articoli 2652 e 2653 cod. civ., lacuna alla quale non può supplirsi in via interpretativa, ragione per cui la questione sollevata sarebbe rilevante ai fini della decisione.

Sotto il profilo della non manifesta infondatezza, il rimettente argomenta che non prevedendo l'art. 155-*quater* cod. civ. la trascrizione della domanda di assegnazione della casa familiare, il coniuge affidatario dei figli e assegnatario di detta casa, ma non anche proprietario della medesima, potrebbe vedere deluse le proprie aspettative, nel caso in cui terzi acquistino diritti sull'immobile proprio nel lasso di tempo intercorrente tra la proposizione del ricorso per separazione ed il provvedimento di assegnazione.

In definitiva, la posizione del coniuge, affidatario della prole e assegnatario della casa familiare di proprietà aliena, risulta priva di tutela, nei confronti di coloro che hanno acquistato diritti sull'immobile utilizzato come casa familiare tra la data del deposito del ricorso e la pronuncia del provvedimento, oltre il novennio dal provvedimento di assegnazione, se si aderisce all'orientamento formatosi vigente la precedente disciplina, o sin dal momento della pronuncia del provvedimento, se invece si ritiene che l'art. 155-*quater* cod. civ. abbia reso necessaria la trascrizione per l'opponibilità anche entro il novennio.

2. — Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale chiede dichiararsi la manifesta inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione proposta.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale ordinario di Napoli — nel corso di un giudizio di reclamo proposto, ai sensi degli articoli 2764-*bis* cod. civ. e 113-*ter* delle disposizioni per l'attuazione del codice civile, avverso un provvedimento del conservatore dei registri immobiliari di registrazione con riserva della richiesta di trascrizione del ricorso per separazione personale contenente la domanda di assegnazione della casa familiare — ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 155-*quater*, 2652 e 2653 cod. civ., in riferimento agli articoli 3, 24, 29, 30 e 31, della Costituzione, nella parte in cui non



contemplano la trascrivibilità della domanda giudiziale di assegnazione della casa familiare contenuta in un ricorso per separazione giudiziale, dal momento che la prima delle norme censurate ammette la trascrizione del provvedimento di assegnazione della casa familiare, mentre le altre due, contenendo l'elenco delle domande giudiziali da trascrivere, non contemplano altresì la domanda di assegnazione della casa, sicché l'eventuale provvedimento di assegnazione non risulta opponibile ai terzi che abbiano acquistato sull'immobile diritti dopo la proposizione della domanda.

L'ordinanza di rimessione espone gli elementi di fatto, caratterizzanti la vicenda della separazione ed aggiunge che lo stesso coniuge ha insistito nell'accoglimento del reclamo, avendo ragione di temere che, nel lasso di tempo intercorrente tra la notifica del ricorso per separazione e l'udienza presidenziale, l'immobile possa essere alienato a terzi, attesa la manifesta intenzione del marito in tal senso.

2. — La questione è inammissibile per difetto di legittimazione del rimettente.

Questa Corte è costante nel ritenere che, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, le questioni incidentali di costituzionalità possono essere sollevate dal giudice esclusivamente nel corso di un procedimento avente carattere giurisdizionale, del quale egli sia investito e, non essendo sufficiente il solo requisito soggettivo (intervento di un giudice), occorre, altresì, che l'attività applicativa della legge da parte del giudice sia caratterizzata da entrambi i requisiti dell'obiettività e della definitività, nel senso dell'idoneità (del provvedimento reso) a divenire irrimediabile attraverso l'assunzione di un'efficacia analoga a quella del giudicato (*ex plurimis*: sentenze n. 164 del 2008; n. 387 del 1996; ordinanza n. 6 del 2008).

Nella specie, invece, il procedimento originato dal «reclamo» proposto al Tribunale a seguito della trascrizione con riserva per conservare gli effetti della formalità (articoli 2674-*bis* cod. civ. e 113-*ter* disp. att. cod. civ.) ha — analogamente a quello per l'iscrizione di un periodico nel registro della stampa, ai sensi dell'art. 5 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (ordinanza n. 170 del 2005) — natura amministrativa e si svolge, secondo la giurisprudenza di legittimità, a contraddittorio non pieno, nel quale le parti interessate vengono semplicemente sentite, diretto a far sì che, nel caso in cui sorgano gravi e fondati dubbi sulla trascrivibilità o iscrivibilità di un determinato atto, l'interessato possa ottenere, in via provvisoria, l'attuazione della pubblicità immobiliare, ed il cui oggetto è il solo accertamento della gravità e fondatezza dei dubbi in questione, essendo la definitiva pronuncia sulla sussistenza del diritto e sull'effettuazione della pubblicità rimessa ad un eventuale giudizio contenzioso (Cass. 30 marzo 2005, n. 6675). Si tratta, in sostanza di un procedimento che non comporta esplicazione di attività giurisdizionale, in quanto ha ad oggetto il regolamento, secondo legge, dell'interesse pubblico alla pubblicità immobiliare attraverso un controllo sull'operato del Conservatore; il provvedimento che lo conclude non è suscettibile di passare in giudicato, potendo le parti interessate adire la normale via contenziosa per ottenere una pronuncia sull'esistenza del loro diritto (Cass. 5 maggio 1998, n. 4523).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli articoli 155-quater, 2652 e 2653 cod. civ., sollevata, in riferimento agli articoli 3, 24, 29, 30 e 31, Cost., dal Tribunale ordinario di Napoli, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: FINOCCHIARO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria l'11 febbraio 2011.

Il cancelliere: MELATTI



n. 48

Sentenza 7 - 11 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Telecomunicazioni - Norme della Regione Marche - Divieto di installazione di impianti di telefonia mobile sugli impianti sportivi al fine di tutela ambientale e sanitaria della popolazione - Lamentata violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza, dei principi di libertà di comunicazione, di manifestazione del pensiero e di iniziativa economica privata - Denunciato contrasto con i principi stabiliti dalla normativa statale in materia - Difetto di rilevanza - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Marche 13 novembre 2001, n. 25, art. 7, comma 2, lett. *b*).
- Costituzione, artt. 3, 15, 21, 41 e 117, commi secondo, lett. *s*), e terzo; legge 22 febbraio 2001, n. 36, artt. 3, comma 1, lett. *c*), e 8, comma 1, lett. *e*).

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

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, lettera *b*), della legge della Regione Marche 13 novembre 2001, n. 25 (Disciplina regionale in materia di impianti fissi di radiocomunicazione al fine della tutela ambientale e sanitaria della popolazione), promosso dal Tribunale amministrativo regionale della Regione Marche nel procedimento vertente tra il Comitato Civico Quartiere Saline ed altri e il Comune di Senigallia ed altri con ordinanza del 12 marzo 2010, iscritta al n. 192 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visti gli atti di costituzione del Comune di Senigallia, della Wind Telecomunicazioni s.p.a. nonché l'atto di intervento della Regione Marche;

Udito nell'udienza pubblica del 14 dicembre 2010 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

Uditi gli avvocati Filippo Lubrano per il Comune di Senigallia, Giuseppe Sartorio per la Wind Telecomunicazioni s.p.a. e Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza del 12 marzo 2010, notificata il successivo 2 aprile ed iscritta al n. 192 del registro ordinanze dell'anno 2010, il Tribunale amministrativo regionale della Regione Marche, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 15, 21, 41 e 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, lettera *b*), della legge della Regione Marche 13 novembre 2001, n. 25 (Disciplina regionale in materia di impianti fissi di radiocomunicazione al fine della tutela ambientale e sanitaria della popolazione).



Il predetto art. 7, comma 2, lettera *b*), vieta l'installazione di impianti per la telefonia mobile «su ospedali, case di cura e di riposo, edifici adibiti al culto, scuole ed asili nido, parchi pubblici, parchi gioco, aree verdi attrezzate e impianti sportivi». Il remittente censura questa disposizione limitatamente alla parte in cui vieta l'installazione di impianti per la telefonia mobile «negli impianti sportivi».

2. — In punto di fatto il Tribunale amministrativo regionale remittente afferma:

a) di dover decidere in merito alla impugnazione di un permesso a costruire rilasciato dal Comune di Senigallia a Nokia Siemens Network per la costruzione di un impianto di telefonia mobile, la quale è stata proposta da alcuni proprietari di beni immobili siti nelle vicinanze e da un comitato civico di cittadini residenti in zone limitrofe, tra i vari motivi, per la presunta violazione dell'art. 7, comma 2, lettera *b*), della legge della Regione Marche n. 25 del 2001;

b) che dall'istruttoria svolta è emerso che l'impianto di telefonia mobile è «ubicato immediatamente all'esterno della rete di recinzione» di una pista di pattinaggio regolamentare destinata anche a manifestazioni e raduni di rilevanza nazionale e «a una distanza (stimabile attraverso la scala cartografica) di circa 60 m dal centro della piattaforma e di circa 30 m dal punto più vicino della stessa».

2.1. — In ordine alla rilevanza della questione, il TAR sostiene che il permesso a costruire impugnato dai ricorrenti nel giudizio *a quo* andrebbe annullato — per violazione dell'art. 7, comma 2, lettera *b*), della legge della Regione Marche n. 25 del 2001, che vieta l'installazione di impianti per telefonia mobile su impianti sportivi — a meno che non fosse accolta la proposta questione di costituzionalità e, conseguentemente, fosse espunto tale divieto di installazione.

Secondo il TAR remittente la violazione dell'impugnato art. 7, comma 2, lettera *b*), della legge della Regione Marche n. 25 del 2001, sussisterebbe, ancorché, nel caso di specie, l'antenna sia stata formalmente collocata all'esterno della rete di recinzione dell'impianto sportivo.

Alla luce della nozione ampia di impianto sportivo che sarebbe enucleabile dalla normativa regionale (Regolamento della Regione Marche 28 febbraio 2005, n. 1, recante «Requisiti degli impianti e delle attrezzature per l'esercizio di attività motoria ricreativa, ai sensi dell'art. 7 della legge regionale 1° agosto 1997, n. 47») e statale (decreto del Ministro dell'interno 18 marzo 1996, recante «Norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi», nonché le Norme CONI per l'impiantistica sportiva, approvate dalla G.E. del CONI con deliberazione n. 851 del 15 luglio 1999) e che comprenderebbe sia lo spazio destinato allo svolgimento dell'attività sportiva sia gli spazi di supporto ed accessori, secondo il remittente, l'antenna in questione «andrebbe comunque considerata all'interno dello spazio che contraddistingue l'impianto sportivo nel suo complesso; spazio rappresentato dalla piattaforma di pattinaggio (così detta sala di attività motoria o spazio di attività sportiva) e dagli spazi accessori, accessibili e utilizzabili, come la zona spettatori, il parcheggio e i percorsi di accesso ivi comprese le due piste ciclabili che corrono lungo i lati Est ed Ovest a pochi metri dalla piattaforma».

Dal rilievo che il Comune di Senigallia non avrebbe offerto «elementi per comprendere attraverso quali criteri o normative sia stata collocata la recinzione della pista di pattinaggio, in aderenza alla quale (sul lato esterno) è stato poi realizzato l'impianto di telefonia mobile in esame», il remittente deduce, infatti, che ciò sarebbe avvenuto «secondo logiche esclusivamente discrezionali ed arbitrarie, anche in considerazione della particolare forma perimetrale delineata dalla predetta recinzione che disegna un esagono irregolare, il quale sembra seguire più che altro la particolare conformazione dei luoghi, caratterizzata, a Est e Ovest della pista di pattinaggio, dalla presenza di 2 piste ciclabili oltre le quali non sarebbe stato possibile estendere la recinzione». E, pertanto, pur formalmente collocata all'esterno della recinzione delimitativa dell'impianto sportivo, l'antenna per la telefonia mobile il cui permesso di costruzione è contestato dai ricorrenti nel giudizio *a quo* andrebbe allora considerata come posta all'interno dell'impianto stesso.

2.2. — In ordine alla non manifesta infondatezza della questione il TAR remittente sostiene che la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con la Costituzione sotto due profili.

Sotto un primo profilo, essa violerebbe l'art. 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo, Cost., in quanto il divieto di installazione degli impianti di telefonia mobile sarebbe generale, generico (stante l'assenza di una definizione di impianto sportivo), immediatamente applicabile in presenza di ogni impianto sportivo indipendentemente dal contesto di riferimento e quindi idoneo a pregiudicare gli interessi alla realizzazione delle reti di telecomunicazione protetti dalla legislazione nazionale. Essa, in particolare, si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali delle materie «tutela della salute, ordinamento sportivo, governo del territorio e ordinamento della comunicazione» dettati dagli artt. 3, comma 1, lettera *c*) e 8, comma 1, lettera *e*), della legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), che, rispettivamente, non contemplano espressamente gli impianti sportivi tra i luoghi sensibili in cui è esclusa la installazione di siffatta tipologia di impianti e che demandano alla Regione la individuazione di criteri localizzativi e non consentirebbero la introduzione di divieti specifici e indiscriminati diversi dalle tipologie contemplate dalla legge quadro statale.



Il remittente mostra di conoscere la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 307 del 2003), che ha ritenuto non in contrasto con la Costituzione l'art. 10, comma 1, della legge della Regione Puglia 8 marzo 2002, n. 5 (Norme transitorie per la tutela dell'inquinamento elettromagnetico prodotto da sistemi di telecomunicazioni e radiotelevisivi operanti nell'intervallo di frequenza tra 0 Hz e 300GHz), che vieta l'installazione di sistemi radianti relativi agli impianti di emittenza radiotelevisiva e di stazioni base per telefonia mobile su ospedali, case di cura e di riposo, scuole e asili nido, e reputando, in particolare, non in contrasto con i principi fondamentali dettati dalla legge n. 36 del 2001 la fissazione da parte delle Regioni non solo di criteri localizzativi, ma anche di veri e propri divieti di localizzazione su luoghi determinati. Il remittente, tuttavia, ritiene che l'indeterminatezza e l'ampiezza della nozione di impianto sportivo enucleabile dalla normativa regionale e statale rendano il divieto fissato dall'impugnato art. 7, comma 2, lettera *b*), della legge della Regione Marche n. 25 del 2001 idoneo a pregiudicare l'interesse nazionale alla realizzazione delle reti di telecomunicazioni e ricorda, altresì, come «la genericità ed eterogeneità delle categorie di aree e di edifici costituiscono il presupposto per affermare l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, della L.r. marche n. 25/2001 perché eccedente i limiti della competenza regionale e in contrasto con il principio di legalità sostanziale (cfr. Punto 11 Corte Cost. n. 307/2003 cit.)».

Sotto altro profilo, l'art. 7, comma 2, lettera *b*), della legge della Regione Marche violerebbe gli artt. 3, 15, 21, 41 Cost., in quanto la previsione di un divieto di installazione di impianti per la telefonia mobile negli impianti sportivi realizzerebbe un bilanciamento irragionevole e non proporzionato tra l'interesse alla protezione della salute e le libertà costituzionalmente garantite di comunicazione e di manifestazione del pensiero degli utenti dei servizi di telefonia e di iniziativa economica delle imprese che gestiscono tali servizi e perché tale divieto nella sua inderogabilità non terrebbe conto delle singole realtà territoriali e dell'effettivo rischio per la salute provocato dagli impianti di telefonia mobile.

3. — Si è costituito il Comune di Senigallia con una memoria nella quale eccepisce l'irrelevanza delle questioni, sostenendo che la norma contestata non debba trovare applicazione nel giudizio *a quo*, posto che il divieto di installazione degli impianti di telefonia mobile non potrebbe applicarsi estensivamente e, pertanto, non potrebbe applicarsi, come invece proposto dal remittente, ad una antenna posta all'esterno di un impianto sportivo.

Nel merito la difesa del Comune di Senigallia si limita ad aderire alla prospettazione dell'ordinanza di remissione, riproducendone larghi brani o riassumendone gli argomenti.

4. — Si è costituita la Wind Telecomunicazioni S.p.a., interveniente *ad opponendum* nel giudizio *a quo* (quale soggetto nel cui interesse la Nokia Siemens Network aveva richiesto il permesso per la costruzione del contestato impianto di telefonia mobile), con una memoria nella quale, dopo avere analiticamente ricostruito il giudizio pendente davanti al TAR Marche, sostiene anch'essa l'irrelevanza delle questioni, giacché la norma contestata non si applicherebbe al caso di specie, essendo l'antenna telefonica esterna all'impianto sportivo.

Nel merito la difesa della Wind aderisce, in buona sostanza, alla prospettazione del remittente, rimarcando, in particolare, «l'assoluta estraneità degli "impianti sportivi", genericamente intesi, rispetto alle tre categorie ("ambienti abitativi, scolastici e nei luoghi adibiti a permanenza prolungate") specificamente individuate dalle legge quadro» n. 36 del 2001 «come aree ed immobili da sottoporre alla più pregnante tutela di cui ai valori di attenzione» (art. 3, comma 1, lettera *e*), legge n. 36 del 2001) e sostenendo che la individuazione di criteri localizzativi degli impianti da parte delle Regioni non potrebbe riguardare la tutela di tali aree «sensibili».

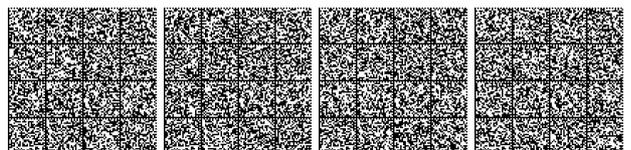
La Wind, inoltre, sostiene che la disposizione censurata determinerebbe una disparità di trattamento sul territorio nazionale tra i cittadini oltre che una lesione dei principi di unitarietà delle forme e criteri di tutela apprestati dall'ordinamento. E rimarca, infine, come la legge regionale n. 25 del 2001, al suo art. 1, individua tra le finalità perseguite dall'intervento normativo la tutela ambientale e sanitaria della popolazione, sebbene la competenza in materia di tutela dell'ambiente sia riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

5. — È intervenuta in giudizio la Regione Marche con una memoria nella quale sostiene l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni.

5.1. — Per la difesa regionale le questioni sarebbero inammissibili sotto vari profili.

Anzitutto, sarebbero inammissibili per irrilevanza, posto che la disposizione censurata, contrariamente a quanto ritenuto dal remittente, non sarebbe applicabile nel giudizio *a quo*.

Per la difesa regionale, da una attenta disamina delle medesime disposizioni normative regionale e statali richiamate dal remittente, emergerebbe che «la presenza di una recinzione in grado di delimitare l'area di pertinenza dell'impianto (o area annessa) rispetto all'area esterna costituisce l'unico elemento dirimente ed inequivoco per stabilire la portata spaziale del divieto di installazione degli impianti di telefonia mobile» contenuto nella disposizione impugnata. Sicché la collocazione dell'antenna radiante al di fuori della recinzione dell'impianto sportivo e solo in prossimità della stessa escluderebbe in radice una applicazione del divieto contenuto nell'impugnato art. 7, comma 2, lettera *b*), della legge della Regione Marche n. 25 del 2001 al caso di specie.



L'errore in cui sarebbe incorso il remittente, laddove ha ritenuto facenti parte dell'impianto sportivo anche ambiti esterni alla recinzione, quali «i percorsi di accesso ivi comprese le due piste ciclabili che corrono lungo i lati Est e Ovest a pochi metri dalla piattaforma» sarebbe dimostrato, secondo la difesa regionale, dal disposto dell'art. 2 del decreto ministeriale 18 marzo 1996 e dell'art. 2, comma 6, del regolamento della Regione Marche 28 febbraio 2005, n. 1 (Requisiti degli impianti e delle attrezzature per l'esercizio di attività motoria ricreativa, ai sensi dell'art. 7 della legge regionale 1° agosto 1997, n. 47), che definiscono come via d'uscita «il percorso senza ostacoli al deflusso che conduce dall'uscita dello spazio riservato agli spettatori e dallo spazio di attività sportiva all'area di servizio annessa o all'area di servizio esterna». Questa definizione renderebbe, a dire della difesa regionale, evidente che «gli unici "percorsi" considerabili come facenti parte dell'impianto sportivo possono essere solo quelli posti all'interno dell'area recintata di pertinenza dell'impianto».

5.2. — Le questioni sarebbero, poi, inammissibili, in quanto il TAR remittente avrebbe omesso di effettuare qualunque tentativo di dare alla disposizione censurata una interpretazione conforme a Costituzione ed, in particolare, di dare una interpretazione sufficientemente determinata e definita alla nozione di impianto sportivo.

5.3. — La questione proposta in riferimento all'art. 117 Cost. sarebbe, inoltre, inammissibile, in quanto il remittente non avrebbe individuato con chiarezza il parametro del giudizio.

Non potrebbe, infatti, ritenersi sufficientemente determinato e chiaro il richiamo unico ed indistinto all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma, Cost. (in relazione, quest'ultimo alle materie tutela della salute, ordinamento sportivo, governo del territorio e ordinamento della comunicazione), giacché si tratta di competenze statali sia esclusive sia concorrenti e, conseguentemente, non sarebbe chiaro se la disposizione regionale impugnata sarebbe viziata da incompetenza assoluta o relativa. Né maggior valore individuativo avrebbe il richiamo delle norme interposte costituite dagli artt. 3, comma 1, lettera *c*), e 8, comma 1, lettera *e*), della legge n. 36 del 2001, posto che il remittente non chiarirebbe a quale materia tali norme sarebbero riferibili.

5.4. — La questione proposta in riferimento agli artt. 3, 15, 21 e 41 Cost. sarebbe, infine, inammissibile non essendo chiari i presupposti sostanziali della questione e lo stesso *petitum*, che avrebbe natura ancipite.

Da un lato, infatti, il remittente sembrerebbe ritenere illegittimo di per sé il divieto di installazione di apparati radianti per telefonia mobile riferito agli impianti sportivi, dall'altro, alquanto contraddittoriamente, sembrerebbe lamentare solo la circostanza che il divieto sia assoluto e non tenga adeguatamente conto delle singole realtà territoriali e dell'effettivo rischio per la salute.

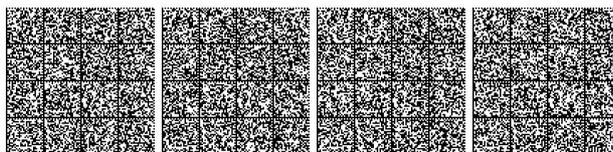
5.5. — Nel merito la questione proposta in riferimento all'art. 117 Cost. sarebbe infondata, posto che, alla luce della giurisprudenza costituzionale (viene richiamata la sentenza n. 307 del 2003), la Regione non incontrerebbe limiti nella individuazione di criteri localizzativi ed anche nella fissazione di divieti specifici, se non quello di riferirli a luoghi sufficientemente determinati (quali sarebbero, nella lettura proposta dalla difesa regionale, anche gli impianti sportivi), ed in questo ambito non assumerebbero alcun rilievo i luoghi individuati dall'art. 3, comma 1, lettera *c*), della legge n. 36 del 2001 quali luoghi nei quali non sono superabili i valori di attenzione di inquinamento elettromagnetico fissati dal legislatore statale.

Parimenti infondata sarebbe la questione proposta in riferimento agli artt. 3, 15, 21 e 41 Cost., dato che non sarebbe affatto irragionevole omologare nel divieto tutte le tipologie di impianti sportivi, essendo questi, indipendentemente dalle loro tipologie e dimensioni, tutti funzionali alla pratica sportiva e potendo essere data, in via interpretativa, una stretta delimitazione spaziale a tali impianti.

6. — In prossimità dell'udienza pubblica del 14 dicembre 2010 il Comune di Senigallia ha depositato una memoria nella quale sviluppa argomenti a favore dell'accoglimento delle questioni proposte.

In via preliminare il Comune di Senigallia sostiene che la localizzazione delle infrastrutture quali gli impianti di telefonia rientri nella materia di competenza legislativa concorrente del governo del territorio ma, richiamando le sentenze numeri 307 e 331 del 2003 della Corte costituzionale, afferma che le Regioni non potrebbero introdurre divieti di ubicazione generalizzati, generici, eterogenei o comunque idonei a pregiudicare l'interesse, protetto dalla legislazione nazionale, alla realizzazione delle reti degli impianti.

In merito alla questione proposta in riferimento all'art. 117 Cost., la difesa del Comune sostiene che la disposizione impugnata violerebbe la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, giacché contrasterebbe con il principio di uniformità ed omogeneità della disciplina in materia ambientale sull'intero territorio nazionale, e violerebbe i principi fondamentali dettati dalla legislazione statale in materia di tutela della salute, governo del territorio e ordinamento della comunicazione, in quanto estendendo a luoghi diversi da quelli individuati dallo Stato per la fissazione dei valori di attenzione dell'inquinamento elettromagnetico eluderebbe il bilanciamento fissato dal legislatore statale tra il diritto alla salute e gli altri interessi costituzionalmente protetti e, stante la indeterminatezza del concetto di impianto sportivo (che, a dire del Comune, non potrebbe essere determinato in base alla normativa secondaria regio-



nale, ostandovi il principio di legalità sostanziale) verrebbe non tanto a individuare un criterio localizzativo, quanto a introdurre una illegittima limitazione alla localizzazione, rendendo in pratica «impossibile o comunque estremamente difficile la realizzazione di una rete complessa di infrastrutture per le telecomunicazioni».

In merito alla questione proposta in riferimento agli artt. 3, 15, 21 e 41 Cost. la difesa del Comune sostiene la irragionevolezza della disposizione impugnata e lamenta la eccessiva compressione degli interessi costituzionalmente protetti alla libertà di comunicazione ed all'attività di impresa.

7. — In prossimità dell'udienza pubblica del 14 dicembre 2010 anche Wind ha depositato una memoria, nella quale ribadisce sinteticamente le argomentazioni già svolte.

8. — In prossimità dell'udienza pubblica del 14 dicembre 2010 anche la Regione Marche ha depositato una memoria nella quale amplia e sviluppa gli argomenti proposti nell'atto di intervento a favore dell'inammissibilità e dell'infondatezza delle questioni.

La difesa regionale sottolinea, anzitutto, come entrambe le parti costituite concordino sulla non applicabilità nel giudizio *a quo* della disposizione impugnata.

La difesa regionale, inoltre, svolge una articolata disamina della giurisprudenza costituzionale in materia (vengono richiamate le sentenze numeri 307 e 331 del 2003, 336 del 2005, 103 del 2006 e 303 del 2007), rimarcando come non sia affatto precluso alla Regione fissare divieti di localizzazione degli impianti di telefonia in relazione a luoghi diversi da quelli per i quali il legislatore statale fissa i valori di attenzione ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera *c*), della legge n. 36 del 2001, purché si tratti (non necessariamente di edifici, ma anche) di luoghi sufficientemente delimitati (rientrando, peraltro, in questo ambito anche aree di non piccola dimensione, quali i parchi giochi o i biotopi naturali protetti) e purché si tratti di divieti che non pregiudichino in senso assoluto la realizzazione delle reti di telecomunicazioni.

Considerato in diritto

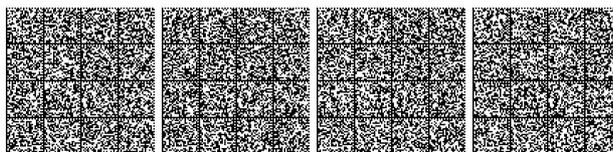
1. — Il Tribunale amministrativo regionale della Regione Marche, nel corso di un giudizio avente ad oggetto l'impugnazione di un permesso a costruire rilasciato dal Comune di Senigallia per la costruzione di un impianto di telefonia mobile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, lettera *b*), della legge della Regione Marche 13 novembre 2001, n. 25 (Disciplina regionale in materia di impianti fissi di radiocomunicazione al fine della tutela ambientale e sanitaria della popolazione), nella parte in cui vieta l'installazione di impianti per la telefonia mobile negli (*recte* sugli) impianti sportivi.

Per il remittente la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo, della Costituzione, in quanto fisserebbe un divieto generale, generico (stante l'assenza di una definizione di impianto sportivo) e immediatamente applicabile in presenza di ogni impianto sportivo indipendentemente dal contesto di riferimento e sarebbe così idonea a pregiudicare gli interessi alla realizzazione delle reti di telecomunicazione protetti dalla legislazione nazionale e, in particolare, in quanto si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali delle materie «tutela della salute, ordinamento sportivo, governo del territorio e ordinamento della comunicazione» dettati dagli artt. 3, comma 1, lettera *c*), e 8, comma 1, lettera *e*), della legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), che, rispettivamente, non contemplano espressamente gli impianti sportivi tra i luoghi sensibili in cui è esclusa l'installazione di siffatta tipologia di impianti e che demandano alla Regione la individuazione di criteri localizzativi e non consentirebbero la introduzione di divieti specifici e indiscriminati, diversi dalle tipologie contemplate dalla legge quadro statale.

La disposizione impugnata violerebbe, inoltre, gli artt. 3, 15, 21, 41 Cost., in quanto la previsione di un divieto di installazione di impianti per la telefonia mobile negli impianti sportivi realizzerebbe un bilanciamento irragionevole e non proporzionato tra l'interesse alla protezione della salute e le libertà costituzionalmente garantite di comunicazione e di manifestazione del pensiero degli utenti dei servizi di telefonia e di iniziativa economica delle imprese che gestiscono tali servizi e perché tale divieto nella sua inderogabilità non terrebbe conto delle singole realtà territoriali e dell'effettivo rischio per la salute provocato dagli impianti di telefonia mobile.

2. — Le questioni sono inammissibili per difetto di rilevanza.

Il remittente ritiene di dovere fare applicazione della disposizione impugnata sull'assunto che il concetto di impianto sportivo (non definito dalla stessa legge regionale n. 25 del 2001, *ma*) enucleabile dalla normativa regionale (Regolamento della Regione Marche 28 febbraio 2005, n. 1 recante «Requisiti degli impianti e delle attrezzature per l'esercizio di attività motoria ricreativa, ai sensi dell'art. 7 della legge regionale 1º agosto 1997, n. 47») e statale (decreto del Ministro dell'interno 18 marzo 1996, recante «Norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli



impianti sportivi», e le Norme CONI per l'impiantistica sportiva, approvate dalla G.E. del CONI con deliberazione n. 851 del 15 luglio 1999) comprenderebbe, oltre lo spazio destinato allo svolgimento dell'attività sportiva, anche quella parte dei percorsi di accesso esterni alla recinzione dell'impianto stesso, dovendo essere considerati anche questi come spazi di supporto ed accessori.

Tale ipotesi interpretativa è del tutto implausibile, dovendosi necessariamente ritenere che la rete esterna di recinzione delimita lo spazio fisico costituente l'impianto, mentre d'altro canto non è possibile considerare come spazio di supporto l'intera rete stradale che conduce all'accesso allo stesso.

L'erroneità della lettura del remittente risulta, altresì, palese se, sotto altro profilo, si considera l'interpretazione restrittiva che deve necessariamente darsi ad una norma di divieto, quale è quella in questione.

Escluso, pertanto, che il giudice *a quo* debba fare applicazione della disposizione censurata, le questioni proposte in ordine ad essa risultano irrilevanti e, quindi, inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, lettera b), della legge della Regione Marche novembre 2001, n. 25 (Disciplina regionale in materia di impianti fissi di radiocomunicazione al fine della tutela ambientale e sanitaria della popolazione) sollevate, in relazione agli articoli 3, 15, 21, 41 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale della Regione Marche con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della consulta, il 7 febbraio 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: MADDALENA

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria l'11 febbraio 2011.

Il cancelliere: MELATTI

11C0098

N. 49

Sentenza 7 - 11 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Intervento di soggetto avente la qualità di parte in un giudizio diverso da quello in cui è stata sollevata la questione - Inammissibilità.

Giustizia amministrativa - Controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive - Riserva al giudice sportivo, con conseguente sottrazione al sindacato del giudice amministrativo, anche ove gli effetti delle sanzioni superino l'ambito dell'ordinamento sportivo, incidendo su diritti soggettivi ed interessi legittimi - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza - Reiezione.

- D.l. 19 agosto 2003, n. 220, art. 2, commi 1, lett. b), e 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280.
- Costituzione, artt. 24, 103 e 113.



Giustizia amministrativa - Controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive - Riserva al giudice sportivo, con conseguente sottrazione al sindacato del giudice amministrativo, anche ove gli effetti delle sanzioni superino l'ambito dell'ordinamento sportivo, incidendo su diritti soggettivi ed interessi legittimi - Eccezione di inammissibilità della questione siccome tesa ad ottenere un improprio avallo interpretativo - Reiezione.

- D.l. 19 agosto 2003, n. 220, art. 2, commi 1, lett. *b*), e 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280.
- Costituzione, artt. 24, 103 e 113.

Giustizia amministrativa - Controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive - Riserva al giudice sportivo, con conseguente sottrazione al sindacato del giudice amministrativo, anche ove gli effetti delle sanzioni superino l'ambito dell'ordinamento sportivo, incidendo su diritti soggettivi ed interessi legittimi - Denunciata violazione del diritto ad ottenere la tutela delle posizioni giuridiche di diritto soggettivo e di interesse legittimo dinanzi ad un giudice statale, ordinario o amministrativo - Esclusione, secondo l'interpretazione fornita dal diritto vivente ed idonea a fugare i dubbi di costituzionalità - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

- D.l. 19 agosto 2003, n. 220, art. 2, commi 1, lett. *b*), e 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280.
- Costituzione, artt. 24, 103 e 113.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettera *b*), e 2, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito, con modificazioni, con legge 17 ottobre 2003, n. 280, promosso dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio nel procedimento vertente tra Cirelli Andrea e la Federazione Italiana Pallacanestro (FIP) ed altri con ordinanza dell'11 febbraio 2010, iscritta al n. 194 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2010.

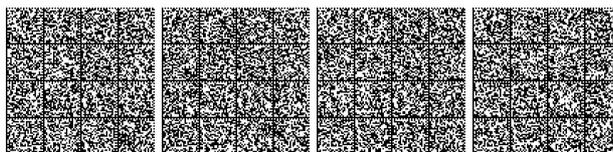
Visti gli atti di costituzione della FIP, del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) nonché l'atto di intervento della Associazione Sportiva Agorà e del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 14 dicembre 2010 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

Uditi l'avvocato Luciano de Luca per l'Associazione Sportiva Agorà, Guido Valori per la FIP, Alberto Angeletti e Luigi Medugno per il CONI e l'avvocato dello Stato Carlo Sica per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un giudizio avente ad oggetto la impugnazione, proposta da persona tesserata, in qualità di dirigente sportivo, presso la Federazione italiana pallacanestro (FIP) della sanzione disciplinare della inibizione allo svolgimento di ogni attività endofederale per la durata di anni 3 e mesi 4, irrogata nei suoi confronti con decisione della Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), e di numerosi altri atti ad essa prodromici, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con ordinanza depositata in data 11 febbraio 2010,



ha sollevato, in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettera *b*), e 2, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito, con modificazioni, con legge 17 ottobre 2003, n. 280.

1.1. – Il giudice rimettente, prima di illustrare i profili di rilevanza e di non manifesta infondatezza della presente questione, riferisce ampiamente in merito alle vicende del giudizio *a quo*, nei termini qui di seguito riassunti.

Nel marzo del 2007 il ricorrente in tale giudizio, team manager della squadra di pallacanestro Benetton Treviso, fu deferito dal Procuratore federale della FIP di fronte agli organi della giustizia federale in quanto, al fine di consentire il tesseramento per la predetta compagine di un giocatore, avrebbe confezionato un falso atto di risoluzione contrattuale relativo alla posizione di altro giocatore della medesima squadra. Per tali fatti, costituenti illecito sportivo, egli, oltre ad essere stato licenziato dalla Benetton Treviso, veniva sanzionato dal giudice sportivo di primo grado con la inibizione da qualsiasi attività federale per la durata di anni 2. Essendo stato tale provvedimento impugnato, sia dalla FIP che dal tesserato, di fronte alla Corte federale, questa, in accoglimento del gravame proposto dalla Federazione, aggravava la sanzione irrogata protraendo la durata della inibizione sino a complessivi anni 3 e mesi 4. In relazione a tale provvedimento il tesserato proponeva istanza di conciliazione di fronte alla Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport che, però, fallito il tentativo di conciliazione, confermava, in sede contenziosa, il precedente provvedimento.

A questo punto il dirigente sportivo inibito, articolando tre motivi di censura (ampliati, in seguito, con altri due motivi aggiunti), impugnava di fronte al TAR del Lazio sia la decisione assunta in sede conciliativa che quelle prese nelle precedenti fasi giurisdizionali nonché i provvedimenti con i quali egli era stato deferito agli organi della giustizia sportiva. Impugnava, altresì, le disposizioni, di natura statutaria e regolamentare, le quali, disciplinando le modalità di funzionamento della giustizia sportiva, prevedono che i tesserati federali debbano adire gli organi della suddetta giustizia nelle materia di cui all'art. 2 del decreto-legge n. 220 del 2003, comminando a loro volta, in caso di violazione di tale dovere, ulteriori sanzioni disciplinari.

1.2. – Nel giudizio di fronte al TAR, si costituivano la FIP ed il CONI eccependo ambedue, in via preliminare, il difetto di giurisdizione del giudice adito, e il secondo, sempre preliminarmente, la propria carenza di legittimazione passiva, là dove, nel merito, ambedue sostenevano la infondatezza del ricorso.

1.3. – Dopo che il ricorrente aveva depositato presso la segreteria del TAR copia della sentenza del Tribunale di Bologna che lo aveva assolto dal reato di frode sportiva usando la formula «perché il fatto non sussiste», il TAR, in data 28 gennaio 2010, tratteneva la causa per la decisione.

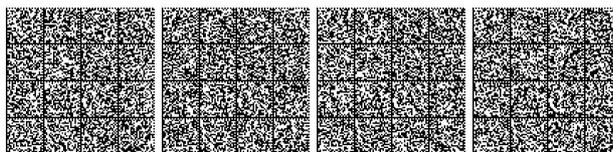
2. – Il giudice *a quo* ritiene di dovere preliminarmente esaminare l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dalle parti resistenti costituite, secondo le quali le sanzioni sportive sarebbero impugnabili, ai sensi dell'art. 2, primo comma, lettera *b*), del decreto-legge n. 280 del 2003, solo di fronte agli organi della giustizia sportiva.

A tale proposito, rileva di avere più volte affermato la propria giurisdizione in materia di sanzioni disciplinari sportive diverse da quelle tecniche – cioè da quelle preordinate ad assicurare la regolarità della competizione e la rispondenza del risultato ai valori sportivi in essa espressi – in considerazione del fatto che il principio, espresso dal decreto-legge n. 220 del 2003, secondo il quale l'ordinamento sportivo è disciplinato autonomamente da quello statale, trova una espressa deroga in caso di rilevanza per quest'ultimo di situazioni giuridiche, costituenti diritti soggettivi e interessi legittimi, connesse con il primo. È il caso delle controversie che abbiano ad oggetto rapporti giuridici patrimoniali fra società sportive ed atleti, devolute al giudice ordinario, ovvero il caso di controversie relative ai provvedimenti del CONI o delle Federazioni sportive, devolute al giudice amministrativo.

2.1. – Tale impostazione è compendiata dal rimettente nel principio secondo il quale la giustizia sportiva si occupa della applicazione delle regole sportive, quella statale entra in gioco ove la controversia concerna la lesione di diritti soggettivi o interessi legittimi.

In particolare, per ciò che concerne la giurisdizione disciplinare, il TAR ha più volte affermato che l'art. 2, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge n. 220 del 2003, il quale riserva al giudice sportivo le questioni relative a «comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni sportive», non opera là dove la sanzione non si esaurisca nell'ambito sportivo, refluendo, invece, anche nell'ordinamento dello Stato.

In applicazione di tale tesi il TAR, prosegue l'ordinanza di rimessione, ha affermato la propria giurisdizione in relazione a ricorsi proposti da dirigenti, società sportive e giudici di gara in relazione alle note sanzioni disciplinari emesse dalla Corte federale della Federazione italiana giuoco calcio al termine della stagione calcistica 2005/2006, mentre la ha declinata in occasione della impugnazione del provvedimento con il quale un arbitro di calcio non era stato iscritto nei ruoli degli arbitri della Serie A e B in considerazione della asserita carenza delle necessarie qualità tecniche.



2.2. – Tale impostazione, ad avviso del rimettente, si fonda anche sulla necessità di dare dell'art. 2, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 220 del 2003 una lettura costituzionalmente orientata, in accordo col principio, più volte espresso dal giudice delle leggi, secondo il quale l'interprete deve, fra più letture possibili di una norma, privilegiare quella idonea a fugare i dubbi di costituzionalità, dovendosi dichiarare la illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa solo là dove sia impossibile dare di essa una interpretazione che preservi i valori costituzionali ad essa sottesi.

Aggiunge il rimettente che anche nel caso esaminato nel giudizio *a quo* vi erano argomenti che, alla luce della progressa giurisprudenza, consentivano di affermare che il legislatore, col decreto-legge n. 220 del 2003 avesse voluto sì garantire il previo esperimento di tutti i rimedi propri della giustizia sportiva, ma senza che ciò, una volta esauriti quelli, escludesse, per le sanzioni rilevanti anche nell'ordinamento generale, la possibilità di adire il giudice dello Stato.

2.3. – Tale «parabola argomentativa» – riferisce sempre il rimettente TAR – però non è stata, di recente, condivisa dal Consiglio di Stato che, partendo dal rilievo che frequentemente i provvedimenti disciplinari adottati in ambito sportivo incidono, almeno indirettamente, su situazioni giuridiche rilevanti per l'ordinamento generale, si è interrogato se, in tali evenienze, debba prevalere il valore della autonomia dell'ordinamento sportivo ovvero il diritto di azione e di difesa in giudizio. Rispondendo a tale quesito, pur consapevole delle perplessità di ordine costituzionale che ne potrebbero derivare, il Consiglio di Stato ha ritenuto di dover privilegiare la prima delle due possibili alternative, affermando che, visto il tenore letterale degli artt. 2 e 3 del decreto-legge n. 220 del 2003, deve concludersi che il legislatore, nel demandare alla giustizia sportiva la cognizione sui comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e sulle conseguenti sanzioni, non ha attribuito importanza al fatto che queste ultime possano anche produrre effetti incidenti sul piano morale o patrimoniale.

3. – Ritiene, pertanto, il rimettente, tenuto conto del ricordato recente arresto del Consiglio di Stato, di dovere aderire alla impostazione di quest'ultimo, sollevando, però, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera b), e, *in parte qua*, anche del comma 2 del decreto-legge n. 220 del 2003, convertito con modificazioni, con legge n. 280 del 2003, per contrasto con gli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione, nella parte in cui riserva al giudice sportivo la competenza a decidere in via definitiva le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari non tecniche inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole al giudice amministrativo, anche se i loro effetti superano l'ambito dell'ordinamento sportivo, incidendo su diritti ed interessi legittimi.

Riscontrata la rilevanza della questione nel giudizio *a quo*, atteso che l'esame della impugnazione del ricorrente postula la giurisdizione del giudice adito, il rimettente, aderendo alla ricordata opzione ermeneutica del Consiglio di Stato, volta a privilegiare il tenore letterale dell'art. 2 del citato decreto-legge n. 220 del 2003, a scapito di una lettura sistematica di esso, in passato adottata dallo stesso rimettente, che valorizzi anche il regime derogatorio previsto nella parte finale del comma 2 del medesimo decreto-legge, afferma la non manifesta infondatezza della questione.

3.1. – Ritiene il rimettente che la tesi ora seguita violi in primo luogo l'art. 24 della Costituzione che garantisce il diritto, in ogni stato e grado del procedimento, di agire in giudizio a tutela dei propri diritti ed interessi legittimi. Violati sarebbero, altresì, gli artt. 103 e 113 della Costituzione, che consentono l'impugnativa degli atti amministrativi di fronte agli organi della giustizia amministrativa, non potendosi dubitare, proprio per la riserva di giurisdizione contenuta nell'art. 3 del decreto-legge n. 220 del 2003, della riconducibilità al genere degli atti amministrativi dei provvedimenti emessi dal CONI e dalle Federazioni sportive.

Né la disciplina censurata può ritenersi giustificata dalla esigenza di assicurare, in considerazione della peculiarità degli interessi in gioco, una giustizia rapida che l'ordinamento statale non sarebbe in grado di assicurare, dato che lo stesso legislatore del 2003, consapevole di ciò, ha esteso al contenzioso sportivo la disciplina acceleratoria del processo dettata per altre materie in cui è riscontrabile la medesima esigenza di speditezza. Aggiunge il rimettente che, se ciò non fosse stato ritenuto sufficiente, il legislatore, senza giungere a violare il diritto di difesa, avrebbe potuto introdurre ulteriori strumenti di velocizzazione del processo.

Precisa il rimettente che la illegittimità costituzionale non viene da lui ravvisata nella cosiddetta pregiudiziale sportiva, che è, anzi, una logica conseguenza della autonomia dell'ordinamento sportivo, ma nella preclusione del ricorso alla giurisdizione ordinaria una volta esauriti i gradi di quella sportiva. Parimenti estraneo alla problematica in esame è il caso della sanzione tecnica, irrogata nel corso od in conseguenza della competizione sportiva: in tal caso, infatti, manca lo stesso presupposto per poter invocare la tutela dell'art. 24 della Costituzione, cioè la lesione di posizioni giuridiche rilevanti. Invero, alle regole tecniche non può attribuirsi la valenza di norme di relazione da cui scaturiscono diritti soggettivi e contrapposti obblighi per quanti operano nell'ordinamento sportivo. Dovendosi altresì escludere che le decisioni assunte dai giudici di gara abbiano valenza provvedimentoale, non è ravvisabile in capo ai destinatari di esse una posizione di interesse legittimo. In definitiva sia la violazione delle regole tecniche proprie di una disciplina sportiva che le sanzioni da essa derivanti appartengono all'«irrelevante giuridico», per il quale la «giustiziabilità può essere [...] riservata agli organi della giustizia sportiva».



A tale approdo, rileva il rimettente, era, peraltro, già pervenuto il giudice ordinario allorché aveva affermato, sia pure anteriormente alla entrata in vigore del decreto-legge n. 220 del 2003, che l'ordinamento generale, pur riconoscendo l'autonomia di quello sportivo, per un verso pretende che le norme fondamentali di questo si armonizzino con le proprie e per altro verso assicura la tutela delle posizioni giuridiche che gravitano nella sua orbita, esulando da essa le disposizioni, meramente tecniche, che l'ordinamento speciale ha elaborato ai fini della acquisizione del risultato della competizione sportiva.

3.2. – Ritiene il TAR del Lazio che tale caratteristica, cioè l'esaurire la loro efficacia all'interno dell'ordinamento sportivo, non sia propria anche dei provvedimenti con i quali sono inflitte sanzioni disciplinari per violazioni di regole non tecniche, posto che queste, dirette a modificare in modo sostanziale, sebbene non irreversibile, lo status dell'affiliato, ridondano in danno della sua sfera giuridica rilevante per l'ordinamento generale.

Né può invocarsi al proposito l'autonomia dell'ordinamento sportivo, essendo giustificabile la intangibilità di questo solo in quanto gli atti e le pronunce ad esso riferibili esauriscano i loro effetti all'interno del medesimo.

Ciò non avviene ove le valutazioni e gli apprezzamenti espressi investano con immediatezza i diritti fondamentali del loro destinatario, influenzando negativamente sulla sua onorabilità, così come si verifica nel caso di specie, là dove il danno sofferto dal ricorrente starebbe non tanto nella misura interdittiva a lui applicata, quanto nel giudizio di riprovevolezza morale che ad essa sottende.

3.3. – Pertanto il TAR del Lazio ha sollevato, in relazione agli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettera b), e, *in parte qua*, 2, del decreto-legge n. 220 del 2003, convertito, con modificazioni, con legge n. 280 del 2003, nella parte in cui riserva al giudice sportivo la cognizione sulle controversie relative alle sanzioni disciplinari non tecniche inflitte ad atleti, tesserati associazioni e società sportive, sottraendola al giudice amministrativo, anche là dove esse incidano su diritti ed interessi legittimi che, per l'ordinamento generale, il rimettente TAR è chiamato a tutelare.

4. – Si è costituito in giudizio il CONI chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile ovvero, in subordine, infondata.

4.1. – Ad avviso della difesa del CONI, l'ordinanza di rimessione presenta profili di inammissibilità connessi alla mancata valutazione della natura della decisione, oggetto di impugnazione di fronte al TAR, della Camera di conciliazione ed arbitrato dello sport. Infatti, se tale decisione fosse qualificata come lodo arbitrale rituale, tenuto conto della compromettibilità degli interessi sostanziali coinvolti dalla decisione, resterebbe salva la possibilità per il destinatario di essa di giovare delle forme di gravame consentite dal codice di rito in relazione a siffatta tipologia di decisioni.

Prosegue la difesa del CONI rilevando che il descritto difetto motivazionale della ordinanza di rimessione neppure potrebbe essere ovviato dal riferimento, peraltro non contenuto nella ordinanza del TAR del Lazio, all'indirizzo giurisprudenziale, da tale parte definito consolidato, in base al quale le decisioni assunte in seno alla Camera di conciliazione ed arbitrato dello sport, sebbene assunte nel contraddittorio delle parti, avrebbero la natura di provvedimenti amministrativi, sicché non sarebbe ad esse applicabile la normativa in tema di impugnazione dei lodi arbitrali. Tale orientamento, infatti, è sorto in materia di ricorsi avverso la mancata ammissione a campionati, e si fonda sulla non suscettibilità degli interessi in tali casi coinvolti ad essere oggetto di clausola compromissoria, dato che essi – stante il potere «pacificamente pubblicistico» spiegato dal soggetto che ha denegato la ammissione – sarebbero qualificabili sotto la specie degli interessi legittimi. Poiché tale vincolo negativo non sussisterebbe in materia disciplinare, il ricordato orientamento giurisprudenziale (a prescindere dai dubbi espressi sulla sua correttezza) non sarebbe pertinente al caso in questione.

4.2. – Nell'esaminare, a questo punto, la normativa concernente la giustiziabilità delle sanzioni disciplinari irrogate in ambito sportivo, la suddetta difesa Osserva che la loro sottrazione alla cognizione della autorità giudiziaria statale concerne le sole sanzioni irrilevanti per l'ordinamento generale, posto che la autonomia dell'ordinamento sportivo, sancita dal decreto-legge n. 220 del 2003, non è assoluta, ma, a mente del comma 2 dell'art. 1 del citato decreto-legge, trova una deroga ogni qual volta la sanzione ha una attitudine lesiva che trascende i limiti dell'ordinamento sportivo. Esemplificando, la difesa dell'Ente sostiene che esulano dalla soglia di indifferenza connessa a tale ordinamento le sanzioni che incidono direttamente sullo status di tesserato rescindendo il legame associativo, come nel caso della radiazione, mentre sono comprese in essa quelle da cui non può derivare alcuna lesione rilevante per l'ordinamento generale (sanzioni pecuniarie, inibizione allo svolgimento di attività endofederale, penalizzazioni sportive). Emblematica sarebbe, in tal senso, la stessa vicenda oggetto del giudizio *a quo*, posto che la inibizione inflitta comporta solo il divieto di svolgere attività in ambito federale, senza incidere sul rapporto di lavoro, unico rilevante sul piano generale, che lega il dirigente alla società sportiva. Parimenti irrilevanti per l'ordinamento generale sono le sanzioni pecuniarie, posto che le federazioni sportive per la loro esazione non possono ricorrere a strumenti apprestati dell'ordinamento statale ma solo a quelli previsti da quello speciale.



Ritiene, infine, la difesa del CONI che sarà, di volta in volta, compito dell'organo giudicante valutare se i termini della controversia a lui devoluta siano tali da coinvolgere direttamente posizioni giuridiche tutelate dall'ordinamento generale, ritenendo solo in questo caso la propria giurisdizione, declinandola nel caso opposto. Così intesa la disciplina contenuta nel decreto-legge n. 220 del 2003 non dà più adito a dubbi di legittimità costituzionale, risultando non tutelate solo le posizioni giuridiche prive di rilevanza in ambito statale.

Va tuttavia precisato, prosegue la esponente difesa, che il coinvolgimento della posizione giuridica rilevante deve essere diretto e non, come in passato sostenuto dal TAR del Lazio, anche indiretto, atteso che questa opzione ermeneutica avrebbe l'effetto di rendere lettera morta la riserva di giurisdizione disciplinare in favore degli organi della giustizia sportiva posta dal legislatore, dato che, come certamente non è sfuggito a quest'ultimo, ogni sanzione sportiva è di per sé astrattamente idonea a determinare effetti riflessi proiettati anche al di fuori dell'ordinamento sportivo.

Che le uniche sanzioni disciplinari destinate a incidere direttamente su posizioni giuridiche rilevanti per l'ordinamento generale siano quelle coinvolgenti lo status del destinatario è desumibile anche dal fatto che, in sede di conversione in legge del decreto-legge n. 220 del 2003, il Parlamento eliminò dal comma 1 dell'art. 2 l'intera lettera c), la quale riservava all'autonomia dell'ordinamento sportivo anche le questioni concernenti «l'ammissione e l'affiliazione alle Federazioni sportive di società, associazioni sportive e di singoli tesserati», restituendo, quindi, agli organi dello Stato le eventuali controversie su di esse.

4.3. – Osserva, conclusivamente, la difesa del CONI che, nel corso del giudizio *a quo*, la disciplina dei rimedi giustiziali propri dell'ordinamento sportivo ha subito una sensibile revisione: infatti, attraverso la sostituzione della Camera di conciliazione ed arbitrato dello sport con il Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport, si è inteso accentuare sensibilmente i profili arbitrali di tale organo giudicante, dotato espressamente di competenza arbitrale e le cui decisioni, definite lodi e alle quali si perviene a seguito di un *iter* procedurale ampiamente ricalcato su quello previsto dal codice di rito per i giudizi arbitrali, sono, se assunte riguardo a controversie «rilevanti per l'ordinamento giuridico dello Stato», suscettibili del mezzo di gravame di cui all'art. 828 cod. proc. civ.

Privo, invece, di siffatta connotazione arbitrale sarebbe, invece, l'altro organo ora previsto al vertice della giustizia sportiva, l'Alta Corte di giustizia sportiva, che, in quanto destinato a giudicare su materie sottratte ai poteri di disposizione delle parti o in assenza di regolamentazione pattizia e poiché munito di un'investitura di fonte regolamentare e formato da soggetti non scelti dalle parti, deve essere considerato «depositario di funzioni decisorie di natura amministrativa», tali, pertanto, da consentire la qualificazione in termini di provvedimento amministrativo degli atti da essa assunti, con le derivanti conseguenze in termini di regime impugnatorio.

Da tali novità ordinamentali la costituita difesa fa discendere la inattualità della questione proposta dal TAR del Lazio ed il rischio che un suo eventuale accoglimento renderebbe l'ordinamento sportivo privo della necessaria riserva di giurisdizione riguardo alle sanzioni disciplinari che non producono effetti esterni all'ordinamento stesso.

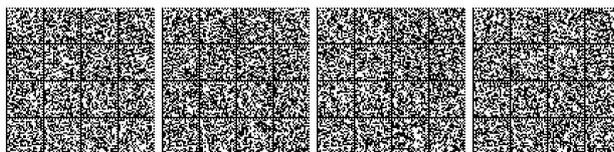
5. – Si è, altresì, costituita in giudizio la FIP, la quale ha concluso nel senso della inammissibilità della questione di legittimità costituzionale o, comunque, della sua infondatezza.

5.1. – Quanto alla inammissibilità, la difesa della FIP Osserva che, in realtà, il dubbio di legittimità costituzionale dedotto dal TAR non si alimenta tanto del tenore testuale della disposizione censurata quanto deriva dalla interpretazione che di essa ne è stata data dal Consiglio di Stato con la nota decisione n. 5782 del 2008, interpretazione, ricorda la esponente difesa, che lo stesso TAR aveva in passato disatteso, ritenendo, invece, che ne fosse consentita un'altra che facesse salva la giurisdizione statale ogniqualvolta gli effetti che discendono dalla sanzione disciplinare non esauriscono i loro effetti all'interno dell'ordinamento sportivo ma li proiettino anche all'esterno di esso.

Essendo chiaro che, nel caso di specie, il rimettente avrebbe avuto tutti gli strumenti per verificare l'ambito di efficacia della sanzione disciplinare irrogata al ricorrente nel giudizio *a quo*, si afferma la inammissibilità della questione, essendo stata questa sollevata non tanto per dirimere un effettivo dubbio di costituzionalità, quanto per ottenere l'avallo della Corte ad una determinata interpretazione normativa.

Ritiene, peraltro, la difesa della FIP che nella fattispecie, avendo il ricorrente in sostanza chiesto al TAR di pronunciarsi sulla sussistenza o meno dei presupposti sostanziali per la irrogazione della sanzione disciplinare, sarebbe evidente il tentativo di trasformare, attraverso la allegazione di effetti indiretti della sanzione, il giudice statale in un giudice (del fatto) sportivo; ma proprio la mancanza di una posizione giuridica tutelata nell'ordinamento generale viene a giustificare, in questo caso, la declinatoria di giurisdizione.

5.2. – Prosegue la Federazione Osservando che, comunque, la questione, ove se ne riscontrasse la rilevanza, sarebbe infondata. Infatti l'art. 2 del decreto-legge n. 220 del 2003 va letto congiuntamente all'art. 1 che, nel garantire la autonomia dell'ordinamento sportivo, precisa che siffatta tutela si esplica in termini assoluti solo nelle materie il cui rilievo è esclusivamente interno a tale ordinamento. Invece, là dove entrano in gioco diritti ed interessi protetti dall'ordinamento generale, la garanzia dell'ordinamento particolare cede di fronte a quelle apprestate ai soggetti dall'ordinamento generale.



Non essendo sempre possibile individuare le due diverse tipologie di interessi in gioco, il legislatore ha ritenuto di selezionare due blocchi di regole che attengono in maniera esclusiva all'ordinamento sportivo, non potendo questo sopravvivere se non può, per un verso, autonomamente regolamentare la propria attività e non ha, per altro verso, gli strumenti per ottenere, attraverso i procedimenti disciplinari, il rispetto dei principi di lealtà sportiva.

In questo senso al concetto di autonomia si ricollega quello della autodichia, dovendo un ordinamento, legittimato ad emanare regole, essere in grado di istituire organi che valutino le relative controversie. In tal senso il legislatore statale ha riservato alla esclusiva giurisdizione sportiva le questioni di cui alle lettere *a)* e *b)* dell'art. 2 del decreto-legge n. 220 del 2003, ma tale esclusività non sarebbe assoluta, in quanto il giudice statale è comunque chiamato a conoscere, anche in questi casi, sui diritti e sugli interessi protetti dallo Stato.

Dalla applicazione dei criteri che precedono consegue la infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge n. 220, atteso che la riserva di giurisdizione nelle materie di cui alle lettere *a)* e *b)* del medesimo non comporta la sottrazione allo Stato delle sue prerogative riguardanti le posizioni giuridiche soggettive protette dall'ordinamento generale, in quanto per queste ultime rimane salva la giurisdizione del giudice statale.

5.3. – La problematica, in sostanza, consisterebbe nella delimitazione, rimessa all'apprezzamento del giudice, del concetto di cosa sia giuridicamente rilevante, così esulando dalla costituzionalità della norma ora in questione. Ove sia rinvenibile tale rilevanza, sussisterebbe l'esigenza di tutela giurisdizionale che legittima il ricorso al giudice statale, ove, invece, sia richiesta la tutela di una posizione di mero fatto, difettando una vera e propria domanda giudiziale, non vi può essere radicamento della giurisdizione statale.

Applicando tali principi all'ipotesi di sanzione disciplinare irrogata in ambito sportivo, se la impugnazione di questa è solo finalizzata al riesame delle medesima questione già decisa dal giudice sportivo, essa, senza che rilevino – per quanto gravi possano essere – gli eventuali effetti indiretti del provvedimento impugnato, è insindacabile dal giudice ordinario.

6. – È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la inammissibilità della questione o, comunque, per la sua non fondatezza.

6.1. – Riguardo alla inammissibilità, la difesa erariale Osserva che il TAR rimettente Ritiene che la lesione subita dal ricorrente nel giudizio *a quo* è data dalle pregiudizievoli valutazioni personali contenute negli atti impugnati, tali da fondare un giudizio negativo sulle qualità morali dello stesso. Atteso, però, che nel giudizio *a quo* è solamente richiesto l'annullamento degli atti impugnati, senza alcun profilo risarcitorio, mancherebbe nel caso di specie – o quantomeno non ne è adeguatamente chiarita dal rimettente la sussistenza – quel riflesso nell'ordinamento generale della sanzione sportiva che ne giustificerebbe il sindacato da parte del giudice statale: di tal che la questione sarebbe irrilevante nel giudizio *a quo*.

Essa sarebbe, comunque, anche infondata. Il legislatore del 2003 si sarebbe, infatti, limitato a precisare, riportandosi ad un consolidato orientamento precedentemente formatosi sia in dottrina che in giurisprudenza, quali sono gli atti delle associazioni sportive indifferenti per l'ordinamento statale e che, pertanto, sfuggono alla giurisdizione di questo. Fra questi gli atti con i quali viene sanzionato il comportamento del tesserato sul piano disciplinare.

Tale scelta risponderebbe ad un generale criterio di ragionevolezza, rispettando l'autonomia dell'associazionismo sportivo.

La diversa opinione formulata dal rimettente, secondo la quale, ferma restando la distinzione fra sanzioni tecniche e sanzioni ordinarie, sarebbero rilevanti per l'ordinamento generale le sanzioni disciplinari ordinarie incidenti su di un interesse patrimoniale o morale del destinatario di esse, sarebbe tale che travolgerebbe anche la stessa distinzione, essendo evidente che anche da una sanzione tecnica possono derivare rilevanti conseguenze sia di carattere patrimoniale che di carattere morale.

Il criterio distintivo deve, invece, costruirsi sul tipo di situazione soggettiva coinvolta, risultando indifferente al diritto statale quella che non giunga alla soglia di diritto soggettivo o di interesse legittimo.

Data tale indifferenza non vi sarebbe contrasto fra la norma censurata ed i parametri costituzionali evocati.

Parametri che, riguardo agli artt. 103 e 113 della Costituzione, appaiono altresì non pertinenti alla fattispecie, atteso che i provvedimenti resi dalle Federazioni sportive, organismi di diritto privato che nella materia giustiziale non operano su delega del CONI, non sono suscettibili sotto la specie del provvedimento amministrativo, sicché neppure sarebbero suscettibili di essere annullati dal Tribunale rimettente.

7. – È, altresì, intervenuta nel giudizio di legittimità costituzionale la Associazione sportiva Agorà, la quale, in punto di fatto, riferisce di avere impugnato di fronte al TAR del Lazio il provvedimento, reso nei suoi confronti dalla Camera di conciliazione ed arbitrato per lo sport del CONI in data 24 dicembre 2004, con il quale era stata confermata una sanzione disciplinare, consistente nella squalifica dalle competizioni per la durata di un anno e 8 mesi, a lei inflitta dalla Commissione d'appello della Federazione italiana wushu kung fu.



Avendo il TAR rigettato la richiesta di sospensione cautelare del provvedimento impugnato, argomentando, fra l'altro sulla base della dubbia ammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione, la Agorà ha eccepito la illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere *a)* e *b)*, del decreto-legge n. 220 del 2003. Avendo, quindi, appreso che il medesimo TAR, in altro giudizio, ha sollevato la questione di costituzionalità della norma citata mentre il giudizio che la vede ricorrente è stato rinviato a data da destinarsi, la Agorà è intervenuta nel presente giudizio, ritenendosi a ciò legittimata, anche sulla base di taluni precedenti della Corte costituzionale, in quanto titolare di una posizione qualificata rispetto alla definizione di esso – attese le conseguenze decisive che la sua definizione avrà nell'ambito della controversia promossa di fronte al TAR – tale da farle affermare la sussistenza di un interesse diretto ad intervenire nel presente giudizio strettamente funzionale all'esercizio del diritto di difesa all'interno di un processo pendente.

Riguardo al merito della questione, la interveniente si associa ai dubbi sulla legittimità costituzionale della disposizione censurata formulati dal rimettente, Osservando che detta disposizione suscita altresì dubbi in ordine alla sua rispondenza al canone della ragionevolezza.

8. – Nell'imminenza della udienza, la difesa della FIP ha depositato una memoria illustrativa, in larga parte confermativa delle precedenti difese.

8.1. – Riguardo all'intervento della Associazione sportiva Agorà, la difesa federale ne rileva l'inammissibilità, in quanto spiegato da soggetto estraneo al giudizio *a quo*, non titolare di una posizione sostanziale connessa in modo immediato e diretto a quella dedotta nel giudizio principale.

La FIP insiste poi per la inammissibilità dell'incidente di costituzionalità sollevato dal TAR del Lazio, in quanto la questione difetterebbe del requisito della rilevanza. Infatti, per un verso, essa avrebbe potuto essere risolta verificando se l'oggetto della domanda proposta di fronte al rimettente fosse tra le questioni cui l'ordinamento dello Stato attribuisce tutela e, per altro verso, è lo stesso ricorrente, non avendo dedotto alcun atto lesivo di un proprio diritto né avendo formulato alcuna domanda risarcitoria, a confinare la questione nel giuridicamente irrilevante.

Precisa, tuttavia, la FIP che la questione sarebbe, comunque, infondata. Ricordato che sin dal 2004 la Corte di cassazione ha individuato, con riferimento al contenzioso di carattere sportivo, la categoria del giuridicamente indifferente, si Osserva come, con recentissima ordinanza delle Sezioni unite civili, la Corte regolatrice sia tornata sull'argomento ribadendo che la sussistenza o meno di una situazione astrattamente tutelabile non integra una questione di giurisdizione ma attiene al merito della controversia, costituendo uno dei presupposti della domanda giudiziale.

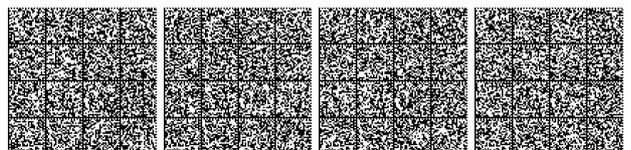
Nel caso di specie il ricorrente, come detto, non ha dedotto la lesione di una situazione giuridica protetta, lamentando solo la adozione del provvedimento disciplinare ai suoi danni in assenza del necessario presupposto fattuale, costituito dalla ricorrenza dell'illecito sportivo. Mancando, pertanto, ad avviso della difesa della FIP, una posizione giuridica assunta come lesa, non sarebbe possibile affermare la giurisdizione. Né avrebbe senso fondare la giurisdizione sugli effetti indiretti (del provvedimento sanzionatorio), posto che così verrebbe disancorata la domanda dalla esistenza del diritto, facendosi così discendere una «molteplicità di possibili situazioni protette» da un «mero fatto».

Tale conclusione, fra l'altro, tradirebbe il senso del d.l. n. 220 del 2003, in base al quale, invece, esiste un'area giuridicamente neutra e, in quanto tale, sottratta al sindacato del giudice statale.

Il TAR, viceversa, prima di interrogarsi sulla esistenza della posizione tutelabile, si domanda se vi è la sua giurisdizione. Anzi, precisa la FIP, il TAR individua solo una posizione indirettamente tutelata per chiedersi se su di essa vi sia la giurisdizione.

In tal modo, attesa la diversa opinione già espressa dal Consiglio di Stato, il TAR, in realtà, chiede alla Corte l'avallo alla sua interpretazione.

Peraltro, conclude la memoria, ove si esaminino le deroghe al principio della autonomia dell'ordinamento sportivo contenute nell'art. 1 del d.l. n. 220 del 2003 nonché l'art. 3 del medesimo d.l., il quale assegna al TAR del Lazio la cognizione sulle controversie, escluse quelle di natura patrimoniale, esulanti dalla autonomia sportiva, risulterà chiaro che, là dove la vicenda, pur originata all'interno dell'ordinamento sportivo, abbia ad oggetto la lesione di diritti o interessi legittimi – lesione da verificare caso per caso – sarà assicurata la tutela giurisdizionale statale.



Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio dubita, in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettera *b*), e 2, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito, con modificazioni, con legge 17 ottobre 2003, n. 280, nella parte in cui riserva al solo giudice sportivo la competenza a decidere le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole al sindacato del giudice amministrativo, anche ove i loro effetti superino l'ambito dell'ordinamento sportivo, incidendo su diritti soggettivi ed interessi legittimi.

1.1. – Prima di ogni altra considerazione giova premettere che il decreto-legge n. 220 del 2003 è stato oggetto di talune modificazioni, ancorché non riguardanti le disposizioni censurate, a seguito della entrata in vigore del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo).

In particolare, all'art. 3, comma 1, le parole «è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo» sono state sostituite, dal comma 13 dell'art. 3 dell'allegato 4 del d.lgs. n. 104 del 2010, dalle parole «è disciplinata dal codice del processo amministrativo»; mentre i successivi commi 2, 3 e 4 sono stati abrogati dal numero 29 del comma 1 dell'art. 4 dell'allegato 4 del d.lgs. n. 104 del 2010.

Tali modificazioni, in realtà, non mutano la disciplina normativa in questione, posto che il codice del processo amministrativo contiene disposizioni che, di fatto, riproducono quelle modificate o abrogate, così lasciando in sostanza inalterato il complessivo quadro normativo.

Esse, pertanto, non incidono sul presente giudizio di legittimità costituzionale.

2. – Deve essere prioritariamente esaminata la ammissibilità dell'intervento in giudizio spiegato dalla Associazione sportiva Agorà. Esso, conformemente alla consolidata giurisprudenza di questa Corte, deve essere dichiarato inammissibile.

La detta Associazione sportiva fonda la propria legittimazione ad intervenire in giudizio sulla circostanza che, essendo anch'essa destinataria di un provvedimento disciplinare, emesso dalla Camera di conciliazione ed arbitro per lo sport, oggetto di impugnazione di fronte al TAR del Lazio, è parte di un giudizio amministrativo –rinviato a data da destinarsi in attesa della definizione del presente incidente di legittimità costituzionale – il cui esito è subordinato alla odierna decisione. Questa Corte ribadisce che è sua costante giurisprudenza che possono partecipare al giudizio di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale ed i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto nel giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura. L'inammissibilità dell'intervento di soggetti diversi rispetto a quelli sopra elencati non viene meno in forza della pendenza di un procedimento analogo a quello principale, quand'anche sospeso in via di fatto nell'attesa della pronuncia di questa Corte, posto che la contraria soluzione risulterebbe elusiva del carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, implicando l'accesso delle parti prima che, nell'ambito della relativa controversia, sia stata verificata la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione (da ultimo sentenza n. 288 del 2010 e, in precedenza, fra le molte, ordinanza collegiale allegata alla sentenza n. 245 del 2007).

3. – Stante la sua preliminarità, va a questo punto esaminata la eccezione di inammissibilità della questione, per difetto di motivazione sulla sua rilevanza, formulata dalla difesa del CONI con riferimento alla mancata adeguata valutazione da parte del rimettente della natura del provvedimento emesso dalla Camera di conciliazione e arbitro per lo sport. Se, infatti, questo fosse considerato un lodo arbitrale, data la soggezione di tali atti a ipotesi tipizzate di motivi di impugnazione, secondo la disciplina all'uopo dettata dal codice di rito civile, il ricorso di fronte al giudice *a quo* sarebbe inammissibile e, non ricorrendo, secondo quanto riferito dal rimettente, alcuna delle ipotesi in questione, la sollevata questione di legittimità costituzionale si paleserebbe altresì irrilevante.

3.1. – L'eccezione non è fondata.

È, infatti, evidente che il giudice rimettente, sia pure per implicito, si è conformato all'orientamento del tutto consolidato nella giurisprudenza amministrativa di primo e di secondo grado, come testimoniato dalla ampia messe di precedenti giurisprudenziali riscontrabili in argomento, secondo il quale, ancorché adottate nel contraddittorio delle parti, le decisioni assunte dalla Camera di conciliazione e arbitro per lo sport (organismo, peraltro, oramai soppresso in quanto sostituito in seno al CONI dal neo istituito Tribunale nazionale arbitrale dello sport) hanno la natura di provvedimenti amministrativi, di talché non è, in linea di principio, implausibile che il giudice amministrativo affermi la sua giurisdizione (che è di natura esclusiva) nei confronti di ogni tipo di decisione della Camera di conciliazione ed arbitro. Al riguardo, si deve sottolineare che questa Corte ha più volte affermato che il difetto di giurisdizione per essere rilevabile deve essere macroscopico (da ultimo, sent. n. 34 del 2010).



3.2. – Deve essere, parimenti, disattesa la eccezione di inammissibilità formulata sulla base dell'assunto secondo il quale il giudice rimettente più che esporre un reale dubbio di costituzionalità ricerca, da parte di questa Corte, un improprio avallo alla interpretazione da lui in passato seguita e, ora, sconfessata dal giudice del gravame.

Invero il TAR del Lazio, pur avendo riferito i profili della propria precedente posizione, si dà carico del fatto che essa è stata motivatamente disattesa sia dal Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana (sentenza n. 1048 del 2007), sia dallo stesso Consiglio di Stato (sentenza n. 5782 del 2008), il quale, pur ritenendola l'unica possibile, si pone peraltro in termini problematici rispetto alla compatibilità costituzionale della propria interpretazione. Pertanto, di fronte alla opposta tesi, argomentatamente sostenuta dal giudice del gravame, che è, riguardo al caso, anche giudice di ultima istanza di merito (la cui decisione non è più scalfibile neppure a seguito di ricorso ex ultimo comma dell'art. 111 cost. ove ricorra un'ipotesi di carenza assoluta di giurisdizione), non restava al rimettente, proprio in quanto aderiva all'interpretazione del Consiglio di Stato, che sollevare il presente dubbio di costituzionalità, in tal senso portando a compimento l'*iter* esegetico lumeggiato dallo stesso Consiglio di Stato.

4. – Venendo al merito della questione, essa deve essere dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione.

4.1. – Va, innanzitutto, ricordato che il decreto-legge n. 220 del 2003 è stato emanato in una situazione che fu espressamente definita dal relatore, durante i lavori parlamentari che hanno portato alla approvazione della legge di conversione, un «vero e proprio disastro incombente sul mondo del calcio». Con esso si è affrontata una questione particolarmente delicata, vale a dire il rapporto tra l'ordinamento statale e uno dei più significativi ordinamenti autonomi che vengono a contatto con quello statale, cioè l'ordinamento sportivo.

La singolarità della situazione e la connessa difficoltà di una *actio finium regundorum* tra queste due realtà è individuabile già dall'impostazione iniziale del decreto-legge il quale, nell'affermare che la normativa riconosce e favorisce «l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale», chiarisce che esso è «articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale». Si afferma cioè, reiterando concetti già espressi in altri testi normativi (quali gli artt. 2 e 15 del d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242, recante «Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano – C.O.N. I., a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59»), che questo ordinamento autonomo costituisce l'articolazione italiana di un più ampio ordinamento autonomo avente una dimensione internazionale e che esso risponde ad una struttura organizzativa extrastatale riconosciuta dall'ordinamento della Repubblica.

Anche prescindendo dalla dimensione internazionale del fenomeno, deve sottolinearsi che l'autonomia dell'ordinamento sportivo trova ampia tutela negli artt. 2 e 18 della Costituzione, dato che non può porsi in dubbio che le associazioni sportive siano tra le più diffuse «formazioni sociali dove [l'uomo] svolge la sua personalità» e che debba essere riconosciuto a tutti il diritto di associarsi liberamente per finalità sportive.

4.2. – Per ciò che concerne lo specifico esame delle disposizioni su cui verte la questione di costituzionalità sollevata dal rimettente TAR, si Osserva che al comma 1 dell'art. 2 del predetto decreto-legge è stato previsto, peraltro dando veste normativa ad un già affermato orientamento giurisprudenziale, che è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni concernenti, oltre che l'Osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie finalizzate a garantire il corretto svolgimento delle attività sportive – cioè di quelle che sono comunemente note come regole tecniche – anche «i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari». Viene, altresì, precisato, al successivo comma 2, che in siffatte materie i soggetti dell'ordinamento sportivo (società, associazioni, affiliati e tesserati) hanno l'onere di adire (si intende: ove vogliano censurare la applicazione delle predette sanzioni) «gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo», secondo le previsioni dell'ordinamento settoriale di appartenenza.

Al contenuto di tale disposizione fa riferimento il successivo art. 3 del decreto-legge n. 220, il quale, nel testo vigente al momento della proposizione della questione di legittimità costituzionale, individua, in sostanza, una triplice forma di tutela giustiziale. Una prima forma, limitata ai rapporti di carattere patrimoniale tra società sportive, associazioni sportive, atleti (e tesserati), è demandata alla cognizione del giudice ordinario. Una seconda, relativa ad alcune delle questioni aventi ad oggetto le materie di cui all'art. 2, nella quale, in linea di principio, la tutela, stante la irrilevanza per l'ordinamento generale delle situazioni in ipotesi violate e dei rapporti che da esse possano sorgere, non è apprestata da organi dello Stato ma da organismi interni all'ordinamento stesso in cui le norme in questione sono state poste (e nel cui solo ambito esse, infatti, godono di pacifica rilevanza), secondo uno schema proprio della cosiddetta giustizia associativa.

4.2.1. – È opportuno – prima di valutare la portata della terza forma di tutela, di carattere residuale e rimessa al giudice amministrativo – soffermarsi sulla seconda, interna all'ordinamento sportivo, perché si viene a lambire la questione di costituzionalità avanzata dal rimettente. Quest'ultimo Osserva che «la giustizia sportiva costituisce lo strumento di tutela [definitivo] per le ipotesi in cui si discute dell'applicazione delle regole sportive».



Più oltre, sempre nell'ordinanza, si afferma che «tali sono, indiscutibilmente, le norme meramente tecniche, e fra esse sicuramente rientrano quelle che l'ordinamento sportivo ha elaborato ed elabora ai fini dell'acquisizione dei risultati delle competizioni agonistiche».

Né può, in questi casi, in cui, per la tutela della situazione di cui si lamenta la violazione, è escluso un intervento della giurisdizione statale, invocarsi la violazione dell'art. 24 Cost., dato che è proprio la situazione che si pretende lesa che non assume la consistenza del diritto soggettivo o dell'interesse legittimo. Infatti il rimettente Osserva che «Alle regole tecniche che vengono in gioco non può essere attribuita natura di norme di relazione dalle quali derivino diritti soggettivi [...] ma non sono configurabili neanche posizioni di interesse legittimo».

Si tratta di conclusioni coerenti con quelle cui la Corte regolatrice è pervenuta in due sentenze, entrambe assunte, trattandosi di questioni attinenti alla giurisdizione, a Sezioni Unite, la prima antecedente alla legge in esame (sentenza n. 4399 del 1989) e la seconda successiva alla sua entrata in vigore (sentenza n. 5775 del 2004). In quest'ultima, che ha una struttura argomentativa analoga alla prima, si afferma che tali questioni «non hanno rilevanza nell'ordinamento giuridico generale e le decisioni adottate in base [alle regole promananti dall'associazionismo sportivo] sono collocate in un'area di non rilevanza per l'ordinamento statale, senza che possano essere considerate come espressione di potestà pubbliche ed essere considerate alla stregua di decisioni amministrative. La generale irrilevanza per l'ordinamento statale di tali norme e della loro violazione conduce all'assenza della tutela giurisdizionale statale».

Se queste sono le conclusioni cui è giunto il giudice della giurisdizione esaminando la questione dal punto di vista sostanziale, cioè del grado di consistenza oggettiva che tali situazioni vengono ad avere se valutate nell'ambito dell'ordinamento generale, analoghe sono quelle cui il medesimo giudice giunge affrontando la questione sotto l'aspetto processuale del diritto di agire in giudizio per la loro eventuale tutela. Nella recente ordinanza n. 18052 dell'agosto 2010 le Sezioni Unite ritengono inammissibile il regolamento preventivo di giurisdizione concernente la possibilità di sottoporre al giudice statale una controversia relativa al ridimensionamento degli iscritti nei ruoli dei direttori di gara, altrimenti riservata all'autonomia dell'ordinamento sportivo, in quanto «costituisce [...] accertamento rimesso al giudice del merito la configurabilità o meno di una situazione giuridicamente rilevante per l'ordinamento statale e, come tale, tutelabile».

In altre parole, la valutazione tra l'irrilevante giuridico, che non dà accesso alla giurisdizione statale, e ciò che invece è per quest'ultima rilevante non può che essere rimessa al giudice di merito, che assumerà le sue decisioni secondo quanto prevede il diritto positivo.

Ciò, del resto, è conforme ad un risalente insegnamento di questa Corte, la quale, già nella sentenza n. 87 del 1979, pronunciandosi con riferimento ad una questione relativa all'art. 2059 cod. civ., affermava la subordinazione logica del diritto di azione alla sia pur astratta configurabilità di una posizione soggettiva sostanziale giuridicamente rilevante.

4.3. – L'ulteriore forma di tutela giustiziale ha il carattere dalla tendenziale residualità, in quanto è relativa a tutto ciò che per un verso non concerne i rapporti patrimoniali fra società, associazioni sportive, atleti (e tesserati) – deman-dati, come si è detto, al giudice ordinario – e, per altro verso, pur scaturendo da atti del CONI e delle Federazioni sportive, non rientra fra le materie che, ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge n. 220 del 2003, sono riservate – in quanto, come detto, non idonee a far sorgere posizioni soggettive rilevanti per l'ordinamento generale, ma solo per quello settoriale – all'esclusivo interesse degli organi della giustizia sportiva. Si tratta cioè (per riprendere la originaria formulazione legislativa) di «ogni altra controversia» che è «devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo».

Se si segue l'*iter* parlamentare del decreto-legge n. 220 del 2003, si constata che è lo stesso legislatore ad indicare alcune delle «situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo» per le quali Ritiene si verifichi il caso della «rilevanza per l'ordinamento della Repubblica».

Al riguardo, è sufficiente Osservare che, secondo la primigenia versione del decreto-legge n. 220 del 2003, fra le materie che, essendo inserite al comma 1 dell'art. 2, potevano considerarsi sottratte alla cognizione del giudice statale, erano anche le questioni aventi ad oggetto l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, associazioni o singoli tesserati nonché quelle relative alla organizzazione e svolgimento delle attività agonistiche ed alla ammissione ad esse di squadre ed atleti. La circostanza che, in sede di conversione del decreto-legge, il legislatore abbia espunto le lettere *c)* e *d)* del comma 1 dell'art. 2, ove erano indicate le summenzionate materie, fa ritenere che su di esse vi sia la competenza esclusiva del giudice amministrativo allorché siano lesi diritti soggettivi od interessi legittimi.

Appare chiaro, anche attraverso l'esame dei ricordati lavori preparatori della legge n. 280 del 2003 di conversione del decreto-legge n. 220, che siffatta modificazione, per sottrazione, dell'originario testo normativo sia giustificata dalla considerazione che la possibilità, o meno, di essere affiliati ad una Federazione sportiva o tesserati presso di essa nonché la possibilità, o meno, di essere ammessi a svolgere attività agonistica disputando le gare ed i campionati organizzati dalle Federazioni sportive facenti capo al CONI – il quale, a sua volta, è inserito, quale articolazione monopolistica nazionale, all'interno del Comitato Olimpico Internazionale – non è situazione che possa dirsi irrilevante per



l'ordinamento giuridico generale e, come tale, non meritevole di tutela da parte di questo. Ciò in quanto è attraverso siffatta possibilità che trovano attuazione sia fondamentali diritti di libertà – fra tutti, sia quello di svolgimento della propria personalità, sia quello di associazione – che non meno significativi diritti connessi ai rapporti patrimoniali – ove si tenga conto della rilevanza economica che ha assunto il fenomeno sportivo, spesso praticato a livello professionistico ed organizzato su base imprenditoriale – tutti oggetto di considerazione anche a livello costituzionale.

L'intervento del legislatore della conversione è, quindi, apparso coerente con quanto disposto all'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 220 del 2003, là dove, in fine, viene espressamente precisato che l'autonomia dell'ordinamento sportivo recede allorché siano coinvolte situazioni giuridiche soggettive che, sebbene connesse con quello, siano rilevanti per l'ordinamento giuridico della Repubblica.

4.4. – Si può passare, ora, alla questione di costituzionalità sollevata dal TAR Lazio.

Quest'ultimo dubita della più volte citata disposizione legislativa nella parte in cui riserverebbe al solo giudice sportivo la competenza a decidere le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole al sindacato del giudice amministrativo. Chiarisce che i dubbi di costituzionalità «non attengono alla previsione della c.d. pregiudiziale sportiva», dato che Ritiene che essa sia «corretta e logica conseguenza della riconosciuta autonomia dell'ordinamento sportivo», ma «alla generale preclusione [...] ad adire il giudice statale una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva».

Afferma, altresì, che della disposizione sospettata di illegittimità costituzionale potrebbe darsi (anzi, in passato è stata data) altra interpretazione, ma che una recente pronuncia del Consiglio di Stato (Sez. VI, sent. n. 5782 del 25 novembre 2008), che ha fatto seguito ad altra analoga del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana (sent. n. 1048 dell'8 novembre 2007), gli impone di tralasciare la precedente interpretazione e di adeguarsi a quella fatta propria dal giudice del gravame che, a suo giudizio, presenta aspetti di contrasto con gli artt. 24, 103 e 113 Cost.

Deve, al riguardo, considerarsi che anche se, come si è innanzi visto, il rimettente estende il giudizio agli artt. 103 e 113 della Costituzione, in realtà la censura non attiene ad aspetti specifici relativi alle suddette disposizioni costituzionali, in quanto si incentra su un unico profilo. Esso è chiaramente definito laddove il rimettente afferma che dai parametri costituzionali di cui si invoca l'applicazione «si evince che a nessuno può essere negata la tutela della propria sfera giuridica dinanzi ad un giudice statale, ordinario o amministrativo che sia».

Anche più oltre nell'ordinanza si sottolinea che il dubbio di costituzionalità sorge ove la normativa censurata consente una «deroga al principio costituzionale del diritto ad ottenere la tutela della propria posizione giuridica di diritto soggettivo o di interesse legittimo dinanzi ad un giudice statale» e che il «limite del rispetto del diritto di difesa [...] finisce per essere irrimediabilmente leso proprio dalla preclusione del ricorso al giudice statale».

Quindi, anche se nell'ordinanza si fa riferimento ai sopracitati tre articoli della Costituzione, la censura ha un carattere unitario, compendiabile nel dubbio che la normativa censurata precluda «al giudice statale» (espressione più volte utilizzata) di conoscere questioni che riguardino diritti soggettivi o interessi legittimi. La prospettazione della violazione anche degli artt. 103 e 113 cost. viene formulata in quanto essi, a parere del giudice *a quo*, rappresentano il fondamento costituzionale delle funzioni giurisdizionali del giudice amministrativo che il rimettente, ai sensi di quanto dispone la normativa di cui deve fare applicazione, individua come il giudice naturale delle suddette controversie. Peraltro, con la loro evocazione, non si prospettano illegittimità costituzionali diverse da quelle formulate con riferimento all'art. 24 Cost.

4.5. – Si deve, preliminarmente, condividere l'assunto del rimettente, che richiama un costante insegnamento di questa Corte, per cui «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (*ex multis*: sent. n. 403 del 2007, sent. n. 356 del 1996, ord. n. 85 del 2007).

Proprio in aderenza a questo principio, si Osserva che è la stessa sentenza del Consiglio di Stato, dal rimettente ritenuta diritto vivente, a fornire, nel percorso argomentativo seguito (ed a prescindere da quanto in precedenza affermato in quella stessa sentenza), una chiave di lettura che fuga i dubbi di costituzionalità.

Nella sentenza si afferma, infatti, proprio con riferimento all'art. 1 del d.l. n. 220 del 2003 che «tali norme debbano essere interpretate, in un'ottica costituzionalmente orientata, nel senso che laddove il provvedimento adottato dalle Federazioni sportive o dal C.O.N. I. abbia incidenza anche su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento giuridico statale, la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell'atto, ma il conseguente risarcimento del danno, debba essere proposta innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, non operando alcuna riserva a favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere». Si precisa, altresì, che «Il Giudice amministrativo può, quindi, conoscere, nonostante la riserva a favore della giustizia sportiva, delle sanzioni disciplinari inflitte a società, associazioni ed atleti, in via incidentale e indiretta, al fine di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione».



Quindi, qualora la situazione soggettiva abbia consistenza tale da assumere nell'ordinamento statale la configurazione di diritto soggettivo o di interesse legittimo, in base al ritenuto diritto vivente del giudice che, secondo la suddetta legge, ha la giurisdizione esclusiva in materia, è riconosciuta la tutela risarcitoria.

In tali fattispecie deve, quindi, ritenersi che la esplicita esclusione della diretta giurisdizione sugli atti attraverso i quali sono state irrogate le sanzioni disciplinari — posta a tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo — non consente che sia altresì esclusa la possibilità, per chi lamenti la lesione di una situazione soggettiva giuridicamente rilevante, di agire in giudizio per ottenere il conseguente risarcimento del danno.

È sicuramente una forma di tutela, per equivalente, diversa rispetto a quella in via generale attribuita al giudice amministrativo (ed infatti si verte in materia di giurisdizione esclusiva), ma non può certo affermarsi che la mancanza di un giudizio di annullamento (che, oltretutto, difficilmente potrebbe produrre effetti ripristinatori, dato che in ogni caso interverrebbe dopo che sono stati esperiti tutti i rimedi interni alla giustizia sportiva, e che costituirebbe comunque, in questi casi meno gravi, una forma di intromissione non armonica rispetto all'affermato intendimento di tutelare l'ordinamento sportivo) venga a violare quanto previsto dall'art. 24 Cost. Nell'ambito di quella forma di tutela che può essere definita come residuale viene, quindi, individuata, sulla base di una argomentata interpretazione della normativa che disciplina la materia, una diversificata modalità di tutela giurisdizionale.

È utile, al riguardo, sottolineare quanto questa Corte ha già avuto modo di affermare nella sentenza n. 254 del 2002, quando ha esaminato una questione relativa all'esonero di responsabilità che l'allora vigente normativa concedeva ai gestori del servizio telegrafico, e cioè che «appartiene alla sfera della discrezionalità legislativa apportare una deroga al diritto comune della responsabilità civile che realizzi un ragionevole punto di equilibrio tra le esigenze proprie» dei due portatori di interesse che si contrappongono.

Tra l'altro, le ipotesi di tutela esclusivamente risarcitoria per equivalente non sono certo ignote all'ordinamento. Infatti — ed il riferimento è pertinente in quanto si verte in tema di giurisdizione esclusiva —, è proprio una disposizione del codice civile, vale a dire l'art. 2058, richiamata dall'art. 30 del recente d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), a prevedere il risarcimento in forma specifica come un'eventualità («qualora sia in tutto o in parte possibile»), peraltro sempre sottoposta al potere discrezionale del giudice («tuttavia il giudice può disporre che il risarcimento avvenga solo per equivalente, se la reintegrazione in forma specifica risulta eccessivamente onerosa per il debitore»).

In questo caso, secondo il diritto vivente cui il rimettente fa riferimento, il legislatore ha operato un non irragionevole bilanciamento che lo ha indotto, per i motivi già evidenziati, ad escludere la possibilità dell'intervento giurisdizionale maggiormente incidente sull'autonomia dell'ordinamento sportivo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettera b), e 2, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito, con modificazioni, con legge 17 ottobre 2003, n. 280, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria l'11 febbraio 2011.

Il cancelliere: MELATTI



n. 50

Ordinanza 7 - 11 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Assegno bancario - Mancato pagamento, in tutto o in parte, per carenza di provvista - Preavviso di revoca al traente dell'autorizzazione ad emettere assegni - Necessità che la relativa comunicazione sia effettuata prima del procedimento di applicazione delle sanzioni amministrative e sia estesa anche alla persona fisica che, dopo aver emesso l'assegno in qualità di legale rappresentante di una persona giuridica, abbia perduto tale qualità nel periodo tra la data di emissione e la scadenza del termine per il pagamento tardivo - Omessa previsione - Lamentata violazione del principio di uguaglianza per disparità di trattamento a fronte di situazioni identiche, nonché violazione del diritto di difesa - Parziale ed erronea ricostruzione del quadro normativo di riferimento - Carenze nella descrizione della fattispecie e nella motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 15 dicembre 1990, n. 386, artt. 8-bis e 9-bis.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 8-bis e 9-bis della legge 15 dicembre 1990, n. 386 (Nuova disciplina sanzionatoria degli assegni bancari), promosso dal Giudice di pace di Perugia nel procedimento vertente tra F.A. e l'Ufficio Territoriale del Governo di Perugia con ordinanza dell'11 dicembre 2009, iscritta al n. 225 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2010.

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

Udito nella camera di consiglio del 26 gennaio 2011 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro.

Ritenuto:

che, con ordinanza dell'11 dicembre 2009, il Giudice di pace di Perugia ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 8-bis e 9-bis della legge 15 dicembre 1990, n. 386 (Nuova disciplina sanzionatoria degli assegni bancari), per violazione degli articoli 3 e 24 della Costituzione nella parte in cui non prevedono che il procedimento amministrativo sanzionatorio di cui allo stesso art. 8-bis, nei confronti del traente che abbia emesso un assegno senza provvista, debba essere preceduto dalla comunicazione al traente del preavviso di revoca dell'autorizzazione ad emettere assegni ex art. 9-bis citato anche nell'ipotesi in cui egli sia il rappresentante della persona giuridica venuto a cessare dalle sue funzioni nel periodo intercorrente tra l'emissione dell'assegno e la scadenza per il pagamento, in modo da consentirgli di provvedere ex art. 8 al pagamento tardivo, così impedendo l'applicazione delle sanzioni amministrative di cui all'art. 2 della stessa legge;



che il rimettente ha riferito che F.A. aveva proposto opposizione avverso un'ordinanza prefettizia con la quale gli era stato ingiunto, in qualità di traente, di pagare una somma a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria oltre alla sanzione accessoria amministrativa del divieto di emettere assegni per la durata di tre anni;

che il giudizio aveva ad oggetto l'accertamento dell'illegittimità di un'ordinanza prefettizia emessa in applicazione della disciplina sanzionatoria in materia di assegni in virtù dell'art. 22 della legge 24 novembre 1981 n. 689 (Modifiche al sistema penale);

che con la medesima ordinanza si ingiungeva, in via principale all'amministratore ed in via solidale alla società, il pagamento della sanzione pecuniaria, mentre si applicava al solo amministratore la sanzione accessoria dell'interdizione all'emissione di assegni per un periodo di anni tre;

che, secondo il giudice *a quo*, la persona fisica cui era destinata l'ordinanza prefettizia, al momento dell'emissione degli assegni in questione ricopriva la qualifica di amministratore della società, mentre al momento della scadenza del termine previsto per il pagamento tardivo dei medesimi assegni non aveva più tale funzione;

che, medio tempore, infatti la società era stata posta in liquidazione ed era stata nominata, in qualità di liquidatore, altra persona fisica esercente i poteri di nuovo rappresentante;

che la comunicazione di preavviso di revoca contenente tutti i dati per conoscere i termini di scadenza del pagamento tardivo era stata notificata, da parte della banca trattaria, alla società di cui si discute, mentre una pari comunicazione non era stata indirizzata dalla medesima trattaria all'ex amministratore;

che vi sarebbe dunque un vuoto di tutela in quanto non vi sarebbero le garanzie concesse al traente nell'ipotesi in cui la stessa persona fisica abbia medio tempore cessato dalle relative funzioni di rappresentante della persona giuridica e non abbia più alcun relativo potere di disposizione del patrimonio di quest'ultima;

che la normativa impugnata quindi sarebbe illogica ed irrazionale e si porrebbe in insanabile contrasto con il principio fondamentale di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. – stante la disparità di trattamento fra la persona fisica che abbia medio tempore cessato dalle relative funzioni di rappresentante della persona giuridica e chi non abbia cessato tali funzioni – e con il diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. per l'impossibilità di sanare la propria inadempienza per impedire la configurazione dell'illecito;

che con atto del 21 settembre 2010, è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata manifestamente infondata, per essere la stessa fondata su un'inesistente disparità di trattamento: tale disparità deriverebbe, invero, soltanto da una mera circostanza di fatto (la sopravvenuta cessazione dalla carica), e non da una diversa disciplina giuridica delle due situazioni;

che in entrambi i casi posti a raffronto, infatti, il soggetto qualificabile come traente è sempre la persona giuridica, che ovviamente agisce per il tramite della persona fisica incaricata della sua rappresentanza;

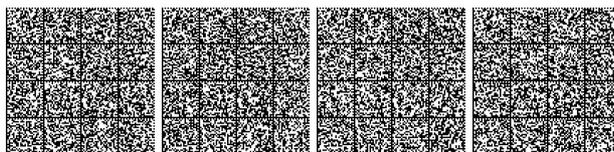
che, conseguentemente, il solo soggetto legittimato ad eseguire il pagamento differito sarebbe in entrambi i casi la persona giuridica;

che la persona fisica, quand'anche informata del mancato pagamento e del termine per il pagamento differito, non potrebbe invece mai personalmente eseguirlo con gli effetti liberatori previsti dalla legge;

che, d'altra parte, nell'ipotesi (peraltro non riferita dal giudice *a quo* nel dare conto delle circostanze di fatto della causa principale) in cui la provvista sia venuta meno dopo che la persona fisica che aveva sottoscritto l'assegno quale legale rappresentante della persona giuridica sia cessata dalla carica, tale circostanza, se opportunamente dimostrata in giudizio, varrebbe a favore della suddetta persona fisica come esimente da qualsiasi responsabilità.

Considerato:

che il Giudice di pace di Perugia dubita della legittimità costituzionale degli articoli 8-bis e 9-bis della legge 15 dicembre 1990, n. 386 (Nuova disciplina sanzionatoria degli assegni bancari), nella parte in cui non prevedono che il procedimento amministrativo sanzionatorio di cui all'art. 8-bis nei confronti del traente che abbia emesso un assegno senza provvista debba essere preceduto dalla comunicazione al traente del preavviso di revoca dell'autorizzazione ad emettere assegni ex art. 9-bis, anche nell'ipotesi in cui egli sia il rappresentante della persona giuridica venuto a cessare dalle sue funzioni nel periodo intercorrente tra l'emissione dell'assegno e la scadenza per il pagamento, in modo



da consentirgli di provvedere ex art. 8 della stessa legge al pagamento tardivo, così impedendo l'applicazione delle sanzioni amministrative di cui agli artt. 2 (sanzione pecuniaria) e 9 (revoca dell'autorizzazione ad emettere assegni) della stessa legge;

che sarebbero violati il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, per la disparità di trattamento fra la persona fisica che abbia medio tempore cessato dalle relative funzioni di rappresentante della persona giuridica e chi non abbia terminato tali funzioni; nonché il diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione, per l'impossibilità di sanare la propria inadempienza, così impedendo la configurazione dell'illecito;

che il giudice *a quo*, per affermare l'applicabilità al traente — che abbia cessato dalle funzioni di rappresentante della persona giuridica nel periodo intercorrente tra l'emissione dell'assegno e la scadenza per il pagamento — delle sanzioni prefettizie irrogate e, quindi, l'incostituzionalità delle norme che le prevedono, si limita ad enunciare il principio secondo cui al traente che si trovi nella anzidetta situazione non è dovuta la comunicazione del preavviso di revoca dell'autorizzazione ad emettere assegni;

che, invece, egli non tiene in alcun conto le condizioni cui la revoca è subordinata, le quali da un lato prevedono che all'atto della conclusione di convenzioni di assegno il cliente elegga domicilio ai fini delle comunicazioni previste dall'articolo 9-bis — ossia proprio quelle relative all'avviso per evitare le sanzioni (art. 9-ter della legge n. 386 del 1990) — e dall'altro la comunicazione del preavviso di revoca al domicilio eletto dal traente e, quindi, anche al rappresentante della persona giuridica che abbia perso tale qualità (art. 9-bis della legge n. 386 del 1990);

che l'affermazione del remittente secondo cui «la comunicazione di c.d. preavviso di revoca contenente tutti i dati per conoscere i termini di scadenza del pagamento tardivo è stata notificata da parte della banca trattaria alla società di cui si discute; una pari comunicazione non è stata invece indirizzata dalla medesima trattaria all'(ex) amministratore» non implica in alcun modo che sulla base della normativa vigente tale comunicazione non dovesse essere fatta o che tale omissione non avesse conseguenze sulla legittimità del provvedimento impugnato;

che il rimettente, perciò, basa le sue affermazioni su di una parziale ed erronea ricostruzione del quadro normativo di riferimento, che determina l'inammissibilità della questione (ordinanze nn. 251 e 242 del 2010);

che, in ogni caso, l'ordinanza di rimessione presenta carenze in punto di descrizione della fattispecie e di motivazione sulla rilevanza tali da precludere lo scrutinio nel merito della questione (ordinanza n. 343 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

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli articoli 8-bis e 9-bis della legge 15 dicembre 1990, n. 386 (Nuova disciplina sanzionatoria degli assegni bancari), sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, dal Giudice di pace di Perugia, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2011.

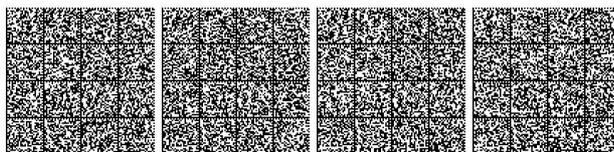
Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: FINOCCHIARO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 9 febbraio 2011.

Il cancelliere: MELATTI



n. 51

Ordinanza 7 - 11 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia ed urbanistica - Sicurezza pubblica - Norme della Regione Umbria - Previsione dell'esclusione del collaudo statico per alcuni interventi edilizi, genericamente individuati o suscettibili di essere individuati successivamente tramite atto della Giunta regionale - Ricorso del Governo - Sopravvenuta modifica normativa della disposizione impugnata - Rinuncia al ricorso in assenza di parte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Umbria 27 gennaio 2010, n. 5, art. 18, comma 1.
- Costituzione, art. 117, terzo comma, lett. *h*); norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge della Regione Umbria 27 gennaio 2010, n. 5 (Disciplina delle modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 marzo - 6 aprile 2010, depositato in cancelleria il 6 aprile 2010 ed iscritto al n. 56 del registro ricorsi 2010.

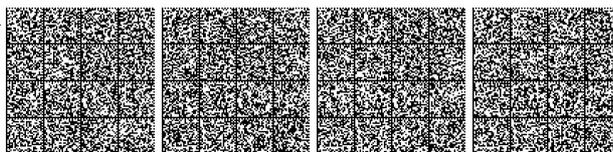
Udito nella camera di consiglio del 26 gennaio 2011 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto:

che, con ricorso notificato a mezzo del servizio postale il 30 marzo 2010 e depositato il successivo 6 aprile (r. ric. n. 56 del 2010), la Presidenza del Consiglio dei ministri, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 18, comma 1, della legge della Regione Umbria 27 gennaio 2010, n. 5 (Disciplina delle modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche);

che, secondo la ricorrente, la norma impugnata, nell'escludere la necessità del collaudo statico per alcuni interventi, genericamente individuati o suscettibili di essere individuati successivamente tramite atto della Giunta regionale, si porrebbe in contrasto con l'art. 7 della legge 5 novembre 1971, n. 1086 (Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica), il quale prevede che siano obbligatoriamente assoggettate a collaudo statico le opere in conglomerato cementizio armato normale, quelle in conglomerato cementizio armato precompresso, nonché le opere a struttura metallica; opere accomunate dalla caratteristica di assolvere ad una «funzione statica» relativa agli edifici cui accedono;

che la «indiscutibile» pertinenza della normativa sul collaudo statico alla materia della «sicurezza» comporterebbe la violazione della competenza legislativa esclusiva statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione, come recentemente delineata dalla giurisprudenza costituzionale;



che, infatti, con la sentenza n. 21 del 2010, questa Corte ha affermato che la materia sicurezza «non si esaurisce nell'adozione di misure relative alla prevenzione e repressione dei reati, ma comprende la tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone, e quindi la salvaguardia di un bene che abbisogna di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale»;

che — prosegue la Presidenza del Consiglio dei ministri — la impugnata normativa regionale esclude la necessità del collaudo statico per alcuni interventi edilizi, indipendentemente dalla verifica del loro assolvimento alla «funzione statica» cui la legge n. 1086 del 1971 ricollega detta necessità;

che la Regione Umbria non si è costituita;

che la norma impugnata è stata modificata con legge della Regione Umbria del 3 agosto 2010, n. 17 (Modificazione della legge regionale 27 gennaio 2010, n. 5);

che con atto notificato in data 15 ottobre 2010 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 19 ottobre 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso, in conformità alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 7 ottobre 2010 ed alla relazione del Ministro per i rapporti con le Regioni, in cui si dà atto che «sono venute meno le motivazioni del ricorso».

Considerato:

che è stata depositata rinuncia al ricorso;

che, in mancanza di costituzione della parte convenuta, ai fini dell'estinzione del giudizio non occorre l'accettazione della rinuncia ad opera di quest'ultima;

che, pertanto, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al giudizio comporta l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze nn. 244, 239 e 206 del 2010).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

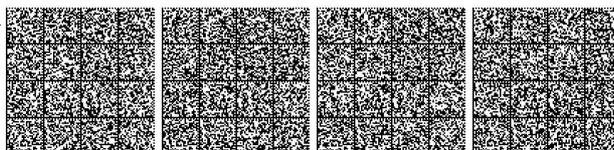
Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria l'11 febbraio 2011.

Il cancelliere: MELATTI

11C0101





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 1

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 gennaio 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Paesaggio - Edilizia e urbanistica - Turismo - Norme della Regione Campania - Previsione che le strutture turistiche ricettive e balneari, in deroga alla normativa primaria e speciale e agli strumenti urbanistici paesistici, sovra comunali e comunali vigenti, possano realizzare piscine, previo parere della competente Sovrintendenza ai beni ambientali e culturali e della competente autorità demaniale - Contrasto con la disciplina, sulla pianificazione paesistica e sulla procedura di autorizzazione, di cui al codice dei beni culturali e del paesaggio, contrasto con i principi fondamentali statali in materia edilizia - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del governo del territorio.

- Legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11, art. 1, comma 1, nella parte in cui sostituisce il terzo periodo del comma 13 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 135, 143 e 146; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

Paesaggio - Edilizia e urbanistica - Turismo - Norme della Regione Campania - Previsione che in attesa dell'approvazione del Piano di utilizzo delle aree demaniali (Puad) e della legge regionale sul turismo, sia consentita a tutti gli stabilimenti balneari del litorale regionale campano la permanenza delle installazioni e delle strutture, realizzate per uso balneare, per l'intero anno solare - Contrasto con la disciplina del codice dei beni culturali e del paesaggio, che individua tassativamente le tipologie di interventi, in aree vincolate, realizzabili anche in assenza di autorizzazione paesaggistica - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio.

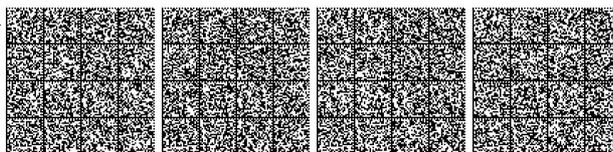
- Legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11, art. 1, comma 1, nella parte in cui sostituisce il quarto periodo del comma 13 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 146 e 149.

Paesaggio - Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Turismo - Norme della Regione Campania - Previsto obbligo del Comune di rilasciare apposite autonome autorizzazioni per le attività che, in alta stagione, si presentano collegate e connesse alla prevalente attività di stabilimento balneare - Contrasto con la disciplina del codice dei beni culturali e del paesaggio, che assegna alle amministrazioni competenti un'ampia facoltà di valutazione tecnico-discrezionale in ordine alla compatibilità del manufatto con i valori paesaggistici protetti - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio.

- Legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11, art. 1, comma 1, nella parte in cui sostituisce il quinto periodo del comma 13 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 146.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Campania - Previsione che non sia possibile prevedere biglietti di ingresso per l'accesso alla battigia ove l'unico accesso alla stessa sia quello dell'uso in concessione ai privati - Lamentato contrasto con la disciplina statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

- Legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11, art. 1, comma 1, ultimo capoverso.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l); decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 1993, n. 494, art. 03, comma 1, lett. e); cod. civ., artt. 822 e seguenti.



Paesaggio - Turismo - Norme della Regione Campania - Previsione che le strutture degli stabilimenti balneari ed elioterapici realizzate prima del 2009 sono di competenza della Regione Campania dal punto di vista della valutazione paesaggistico ambientale, e che tutte le strutture da realizzare *ex novo* o in ampliamento sono soggette al regime dell'autorizzazione paesaggistica semplificata - Contrasto con la disciplina del codice dei beni culturali e del paesaggio - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dei beni culturali e del paesaggio, violazione dei principi costituzionali a tutela del paesaggio.

- Legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11, art. 1, comma 1, lett. c).
- Costituzione, artt. 9 e 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 146; d.P.R. 9 luglio 2010, n. 139, allegato 1.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Acque minerali e termali - Norme della Regione Campania - Concessioni demaniali idriche - Rinnovo delle concessioni in materia di utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente - Prevista non applicabilità delle norme statali relative ai servizi nel mercato interno, in quanto "afferenti ad attività sanitarie sottratte alla disciplina comunitaria sui Servizi" - Lamentata sottrazione alla disciplina statale attuativa della c.d. direttiva sui servizi, attraverso l'indebita interpretazione autentica da parte della Regione di una norma statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari, violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, di tutela della concorrenza, di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali garantiti su tutto il territorio nazionale, violazione delle attribuzioni del Parlamento.

- Legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11, art. 2.
- Costituzione, artt. 70 e 117, commi primo e secondo, lett. e), l), m), e s); d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, art. 7.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e assistito dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui Uffici in Roma, via dei Portoghesi 12, è domiciliato, nei confronti della Regione Campania, in persona del suo presidente, per la declaratoria della illegittimità costituzionale della legge regionale 25 ottobre 2010, n. 11, pubblicata sul BUR n. 72 del 2 novembre 2010, recante modifica alla legge regionale 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania - Legge finanziario anno 2010).

FATTO E DIRITTO

La legge regionale n. 11 del 25 ottobre 2010, recante «Modifica alla legge regionale 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania - Legge finanziaria anno 2010)», si compone di tre articoli:

art. 1, comma 1, che sostituisce il comma 13 dell'art. 1 della citata legge regionale n. 2 del 2010;

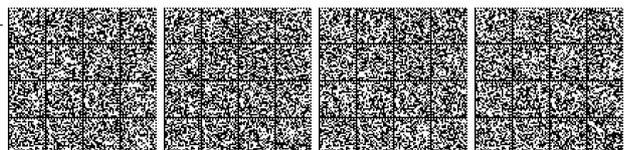
art. 2, che interpreta «le norme relative al rinnovo delle concessioni previste dalla legge regionale 29 luglio 2008, n. 8 (Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque annerirli e termali, delle risorse geotermiche delle acque di sorgente) e del successivo regolamento attuativo n. 10/2010, emanato con decreto del Presidente della Giunta regionale 9 aprile 2010, n. 95 (Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle ricerche geotermiche e delle acque di sorgente):

art. 3, che dichiara urgente la legge, disponendone la sua entrata in vigore «il giorno successivo alla sua pubblicazione nel bollettino ufficiale della regione Campania».

Al riguardo si osserva quanto segue.

1. L'articolo 1, comma 1, che sostituisce il comma 13 dell'art. 1 della legge regionale 21 gennaio 2010, n. 2, prevede, al terzo periodo del predetto comma 13 nella sua riformulazione, che «le strutture turistiche ricettive e balneari, in deroga alla normativa primaria e speciale e agli strumenti urbanistici paesistici, sovracomunali e comunali vigenti, possono realizzare piscine, previo parere della competente Sovrintendenza ai beni ambientali e culturali e della competente autorità demaniale».

La previsione in esame, che peraltro si pone in netto contrasto con la gerarchia delle fonti, in quanto la normativa regionale non può operare deroghe alla legge ordinaria o speciale in materia di esclusiva competenza dello Stato, contrasta con la Costituzione sotto diversi profili.



1. Innanzitutto, la deroga indicata dalla norma in commento agli strumenti paesistici che, nella Regione Campania, sono costituiti dai decreti ministeriali adottati dallo Stato in sostituzione della Regione Campania, lede la competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione.

In particolare la previsione regionale si pone in contrasto con quanto previsto, in punto di «pianificazione paesaggistica» e di tutela del paesaggio dagli artt. 135 e 143 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2006, n. 137), in base ai quali le modifiche e le eventuali deroghe alla pianificazione paesistica vigente possono essere introdotte esclusivamente mediante una nuova pianificazione paesistica conforme ai contenuti regolatori stabiliti dal medesimo Codice e dettata con intesa dello Stato (almeno per quanto riguarda le aree sottoposte a vincolo paesaggistico).

La norma censurata, quindi, introducendo una deroga alla disciplina contenuta nelle richiamate disposizioni statali, lede il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, invadendo quella esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali di cui al citato art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione.

2. La possibilità per i titolari di strutture balneari di realizzare piscine «in deroga alla normativa primaria e speciale e agli strumenti urbanistici paesistici, sovracomunali e comunali vigenti...» eccede dalla competenza concorrente attribuita alla Regione in materia di governo del territorio, così ponendosi in contrasto con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale ai sensi dell'art. 117, comma 3 della Costituzione.

In particolare la previsione non si attiene alle disposizioni del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380).

Secondo quanto più volte affermato dalla Corte di cassazione (Cfr: sentt. Cass., Sez. III 25 novembre 1997, n. 10709; 1° giugno 1994, n. 6367; 11 luglio 1983, n. 9377; 22 giugno 1983, n. 9069 ; 3 giugno 1980, n. 10211, da ult. sentenza della III Sezione Penale n. 25631 del 6 luglio 2010), infatti, le piscine costituiscono lavori edilizi che necessitano del preventivo rilascio della concessione edilizia (sostituita dal permesso di costruire a seguito dell'entrata in vigore del citato d.P.R. n. 380/2001), non soltanto per la realizzazione di manufatti che si elevano al di sopra del suolo, ma anche per i lavori edilizi in tutto o in parte interrati, che trasformano in modo durevole l'area impegnata dai lavori stessi.

La predetta realizzazione, quindi, deve essere sottoposta al previo rilascio di un permesso di costruire, così come previsto dal sopra menzionato Testo unico di cui al d.P.R. n. 380/2001, normativa di rango primario, non suscettibile di deroga da parte della normativa regionale, le cui previsioni determinerebbero una modifica del titolo concessionario derivante da una nuova destinazione d'uso dell'area occupata con una nuova quantificazione del canone.

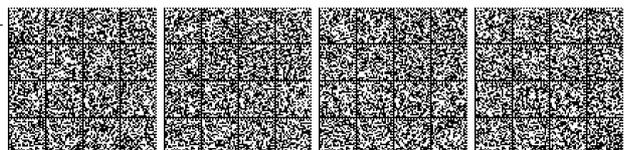
3. E ancora, la norma regionale, nella parte in cui prevede esclusivamente il «previa parere della competente Sovrintendenza», contrasta con l'art. 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. n. 42 del 2004, che impone, invece, una diversa procedura speciale (parere vincolante del Sovrintendente sulla proposta di autorizzazione presentata dall'autorità locale competente): l'intervento regionale è pertanto invasivo della competenza esclusiva dello Stato nella materia di tutela dei beni culturali di cui all'articolo 117, comma 2, lett. s), della Costituzione.

Al quarto periodo del comma 13 dell'art. 1 della legge regionale 21 gennaio 2010, n. 2, come riformulato dall'art. 1, comma 1 della legge regionale in esame, si prevede che «In attesa dell'approvazione del Piano di utilizzo delle aree demaniali (Puad) e della legge regionale sul turismo, è consentita a tutti gli stabilimenti balneari del litorale regionale campano la permanenza delle installazioni e delle strutture, realizzate per l'uso balneare, per l'intero anno solare».

La disposizione consente dunque che, in località sottoposte a tutela paesaggistica (e tali sono le coste per una profondità di 300 metri dalla linea di battigia, ai sensi dell'articolo 142, comma 1, lett. a), del citato d.lgs. n. 42/04, del Codice dei beni culturali) siano realizzabili strutture che permangono oltre il periodo stagionale in forza di un'autorizzazione legislativa prevista anche in deroga agli ordinari vincoli fissati dalla legislazione statale.

La norma viola gli articoli 146 e 149 del citato Codice (quest'ultima norma individua tassativamente le tipologie di interventi, in aree vincolate, realizzabili anche in assenza di autorizzazione paesaggistica).

In fattispecie pressoché analoga (riguardante l'impugnazione della legge della Regione Puglia 23 giugno 2006, n. 17 sulla «disciplina della tutela dell'uso della costa», che consentiva, in località sottoposte a tutela paesaggistica, la possibilità di realizzare o mantenere interventi senza la necessaria autorizzazione, secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 42 del 2004 – Codice dei beni culturali) codesta ecc.ma Corte costituzionale, con sentenza del 27 giugno 2008, n. 232, ha chiarito che «...da un lato,...la disciplina amministrativa dell'uso del territorio, come delineata nei principi generali sanciti dal legislatore statale, nella materia del governo del territorio, prevede il rilascio di titoli abilitativi ad edificare; dall'altro, che l'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, ai fini della salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente, richiede che intervenga, da parte dell'Amministrazione, la positiva valutazione della compatibilità paesaggistica, mediante il rilascio della relativa autorizzazione. Così delineato il contesto normativo nel cui ambito si inserisce la norma regionale oggetto



di censura, è fuor di dubbio che essa leda l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione al citato art. 146 del n. 42 del 2004. Il suddetto art. 146, infatti, prevede che i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, a termini del precedente art. 142 (tra i quali rientrano i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia) non possono distruggerli, né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione ed hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendono intraprendere al fine di ottenere il rilascio della autorizzazione paesaggistica; quest'ultima costituisce atto autonomo da valere come presupposto rispetto al permesso di costruire e agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio. La norma sottoposta a scrutinio, invece, consente il mantenimento delle opere precarie in questione, oltre il periodo autorizzato in relazione alla durata della stagione balneare, in mancanza della necessaria positiva valutazione di compatibilità paesaggistica. Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, la tutela ambientale e paesaggistica, la quale ha ad oggetto un bene complesso ed unitario, che costituisce un valore primario ed assoluto, rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenze IL 367 del 2007 e n. 182 del 2006)».

Analogamente, la legge regionale in esame, disciplinando la materia in contrasto con le disposizioni sopra richiamate del Codice dei beni culturali, viola l'articolo 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, in materia di tutela dei beni culturali.

Il quinto periodo del comma 13 modificato dalla legge in esame prevede l'obbligo del Comune «di rilasciare apposite autonome autorizzazioni per le attività che, in alta stagione, si presentano collegate e connesse alla prevalente attività di stabilimento balneare».

La disposizione postula la necessità del rilascio favorevole del titolo autorizzatorio finalizzato alla stabilizzazione e alla destagionalizzazione degli impianti balneari in questione anche sotto il profilo paesaggistico, trattandosi di aree normalmente ricadenti nel vincolo della legge Galasso. Siffatta previsione si pone in evidente contrasto con l'art. 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, che assegna alle amministrazioni competenti (ivi inclusi i Comuni) un'ampia facoltà di valutazione tecnico-discrezionale in ordine alla compatibilità del manufatto con i valori paesaggistici protetti. Tale verifica autorizzatoria preventiva, naturalmente, non può non essere richiesta anche al fine di rendere definitiva una installazione di manufatti strumentali all'attività di balneazione.

Così disponendo la Regione eccede dalla sua competenza legislativa invadendo quella esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali di cui all'articolo 117, comma 2, lett. s), della Costituzione.

Inoltre, l'ultimo capoverso del comma 1, a mente del quale «Non è possibile prevedere biglietti di ingresso per l'accesso alla battigia ove l'unico accesso alla stessa è quello dell'uso in concessione ai privati», disciplina le modalità di ingresso alla battigia.

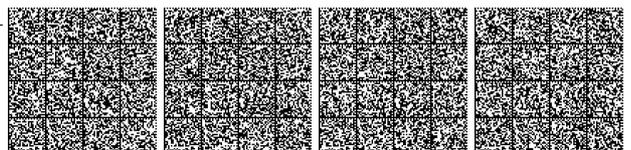
In tal modo la norma si pone in contrasto con il riparto costituzionale delle competenze perché la materia appartiene allo Stato, il quale ha già provveduto con l'art. 3 del d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, conv. in legge 4 dicembre 1993, n. 494 e s.m.i., che, al comma 1, lettera e) stabilisce l'«obbligo per i titolari delle concessioni di consentire il libero e gratuito accesso e transito, per il raggiungimento della battigia antistante l'area ricompresa nella concessione, anche al fine di balneazione».

In particolare, nel disciplinare tale fattispecie la Regione Campania lede l'art. 117, comma 2, lett. l) della Costituzione, in materia di ordinamento civile, in relazione alle disposizioni del codice civile di cui all'art. 822 e ss. in tema di demanio marittimo, in cui si afferma che appartengono allo Stato italiano e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia balneare, le rade e i porti, i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia nell'area comunale.

È censurabile, inoltre, la previsione dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge regionale in commento secondo la quale «le strutture degli stabilimenti balneari ed elioterapici realizzate prima del 2009 sono di competenza della Regione Campania dal punto di vista della valutazione paesaggistico ambientale, tutte le strutture da realizzare *ex novo* o in ampliamento sono soggette al regime dell'autorizzazione paesaggistica semplificata».

Tale disposizione si pone in contrasto diretto con il riparto delle competenze normative in materia di tutela del paesaggio e con la normativa primaria e secondaria vigente (art. 146 del citato d.lgs. n. 42 del 2004, che assegna alla Regione ed al Ministero il potere autorizzatorio, e allegato 1 del d.P.R. n. 139 del 2010 che reca un elenco tassativo degli interventi di «lieve entità»).

Per i suddetti motivi, quindi, la normativa in esame contrasta non solo con gli artt. 117, comma 2, lettera s), Cost., che assegna alla competenza esclusiva statale la materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, e con il Codice dei beni culturali e del paesaggio, che è espressione della suddetta potestà legislativa esclusiva, ma coinvolge la violazione di principi tutelati dall'art. 9 Cost., nella parte in cui le disposizioni regionali diminuiscono o eliminano le misure di tutela dei beni paesaggistici previste dalla vigente disciplina statale.



L'art. 2 così dispone: «Le norme relative al rinnovo delle concessioni previste dalla legge regionale 29 luglio 2008, n. 8 (Disciplina della ricerca e utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente) e nel successivo regolamento attuativo n. 10/2010 emanato con decreto del Presidente della Giunta regionale 9 aprile 2010, n. 95 (Disciplina della ricerca e utilizzazione delle acque minerali e termali, delle, ricerche geotermiche e delle tregue di sorgente) si interpretato nel senso che, alle stesse, non si applicano le disposizioni del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (attuazione della direttiva 2006/123/CE: relativa ai servizi nel mercato interno) in quanto afferenti ad attività sanitarie sottratte alla disciplina comunitaria sui Servizi ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera b) del medesimo decreto legislativo».

L'intervento regionale è censurabile in quanto, nel fornire un'interpretazione delle norme relative al rinnovo delle concessioni in materia di utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente, sottrae queste ultime dall'applicabilità delle disposizioni del d.lgs. n. 59/2010 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) in quanto ritiene che le norme in questione siano «afferenti alle attività sanitarie».

Premesso che non sussiste alcuna norma che permetta di collegare le concessioni di demanio idrico alle attività sanitarie, la Regione Campania, così disponendo, evita che le concessioni demaniali idriche siano soggette alla disciplina statale di cui al d.lgs. n. 59 del 2010, il cui art. 7, al comma 1, richiamato dall'art. 2 ora in esame, prevede che le attività sanitarie siano sottratte dall'applicabilità della direttiva servizi, ma nulla dispone in materia di esclusione del demanio idrico.

Il decreto attuativo della cd. direttiva servizi, peraltro, è emanato, come espressamente disposto all'art. 1, comma 2, «ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettere e) ed m), della Costituzione, al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità e il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché per assicurare ai consumatori finali un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità ai servizi sul territorio nazionale.».

Invero, in riferimento alle concessioni del demanio idrico, codesta ecc. Corte (da ultimo proprio in riferimento alla legge Regione Campania n. 8/2008: cfr sent. n.1/2010), ha ricondotto la disciplina del demanio idrico nella competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione.

Ancora una volta, il legislatore regionale viola l'articolo 117, commi 1 e 2, lett. e), m) ed s): il comma 1, in riferimento ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario: le lettere e) ed m), in riferimento alla libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità e il corretto ed uniforme funzionamento del mercato nonché in riferimento al livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità ai servizi sul territorio nazionale; la lettera s), in riferimento alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Inoltre, l'art. 2 della legge regionale si autoqualifica come norma di interpretazione autentica della legge regionale n. 8/2008; ma è del tutto evidente che le disposizioni riguardano la normativa statale ed, in particolare, l'art. 7 del d.lgs. n. 59/2010.

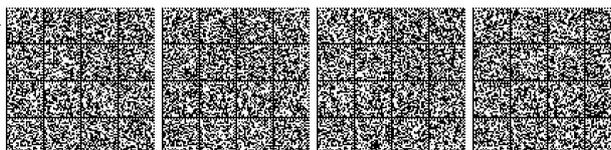
Affinché possa aversi interpretazione autentica occorre che vi sia coincidenza tra il soggetto cui risale la disposizione interpretata e quello cui risale la disposizione interpretante: la Regione non può interpretare una legge statale. Quella di interpretazione autentica, infatti, è «una legge espressione della potestà legislativa — e non già di una soggettiva volontà chiarificatrice del suo autore», il che implica che «l'emanazione di una legge di interpretazione autentica presuppone la sussistenza della potestà legislativa da parte dell'organo legiferante» (cfr: Sent. Corte cost. n.23/2006). La Regione, quindi, si è sostituita al Parlamento, con ciò violando i limiti necessariamente esclusivi della competenza statale risultanti dall'art. 70 della Costituzione.

Sotto tale profilo si osserva che nessuna valenza potrebbe essere riconosciuto all'eventuale obiezione secondo cui il contenuto della norma statale sarebbe comunque equivalente alla normativa regionale, posto che ciò che rileva è la circostanza che la Regione abbia legiferato con riguardo a un ambito che è sicuramente coperto dalla legislazione statale.

Inoltre, essendo l'efficacia retroattiva una caratteristica indefettibile delle leggi di interpretazione autentica, la legge regionale pretenderebbe di determinare effetti retroattivi su una norma di legge statale.

Per tali ragioni la Corte costituzionale ha chiarito, fin dai tempi più remoti, che «non è ammissibile che la Regione regoli con una sua norma, avente efficacia retroattiva, situazioni già disciplinate da una legge statale. Il potere che, entro limiti più o meno ampi, ha la Regione di dettare nuove e diverse norme nella stessa materia già regolata da leggi statali non può riflettersi sul passato, essendo ovvio che la Regione non può annullare o togliere l'efficacia ad atti che si sono compiuti nell'ambito del suo territorio in base a leggi statali. Una diversa opinione contrasterebbe con il principio ormai pacifico, secondo cui la legge statale entra in vigore e produce tutti i suoi effetti nell'intero territorio dello Stato. Tali effetti non possono essere paralizzati da una legge regionale, senza violare il principio fondamentale dell'unità dell'ordinamento giuridico dello Stato: unità la quale, se consente che una nuova legge regionale deroghi, sempre nei limiti consentiti, per l'avvenire ad una precedente legge statale, non tollera che la legge regionale si sovrapponga con effetti *ex tunc* ad una legge statale». (Cfr: Sent. Corte cost. n. 44/1957).

È chiaro che l'interpretazione dell'ambito applicativo dell'art. 7 del d.lgs. n. 59/2010 spetta agli organi giurisdizionali e, al limite, alla legge statale, ma non certo alla legge regionale.



In conclusione l'intervento legislativo all'esame ha invaso la competenza esclusiva dello Stato di cui ai richiamati artt. 70, 117, comma 2, lett. e), lett. l), lett. m), lett. s) della Costituzione.

P.Q.M.

Si conclude perché le disposizioni regionali impugnate siano dichiarate costituzionalmente illegittime.

Si producono:

estratto della delibera del Consiglio dei Ministri del 17 dicembre 2010:

relazione, allegata alla medesima delibera, del Ministro per i rapporti con le regioni

Roma, addì 21 dicembre 2010

L'Avvocato dello Stato: Gabriella D'AVANZO

11C0033

N. 2

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 gennaio 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Ambiente - Norme della Regione Marche - Servizio idrico integrato - Misure straordinarie relative agli scarichi di acque urbane per l'adeguamento e la realizzazione di impianti di depurazione delle acque reflue urbane e collettamento a impianti di depurazione - Fissazione della data 31 dicembre 2015 quale termine per la conclusione degli interventi per gli agglomerati urbani con almeno duemila abitanti equivalenti - Conferimento alle Province della possibilità di autorizzare in via provvisoria gli scarichi non a norma - Contrasto con la disciplina comunitaria e nazionale sul Piano d'ambito, indebita deroga alla disciplina statale che non consente la persistenza di scarichi non a norma - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ambiente.

- Legge della Regione Marche 15 novembre 2010, n. 16, art. 30.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 73, 100, 101, 105 e 149.

Ambiente - Norme della Regione Marche - Servizio idrico integrato - Dichiarazione che il servizio idrico integrato in quanto di interesse generale riconducibile a diritti fondamentali della persona non rientra tra i servizi pubblici locali a rilevanza economica - Contrasto con la disciplina comunitaria e nazionale sui servizi pubblici di rilevanza economica - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza, violazione del vincolo del rispetto degli obblighi internazionali e dell'ordinamento comunitario, violazione dei principi di concorrenza, libertà di stabilimento, libera prestazione dei servizi - Richiesta di sospensione dell'esecuzione.

- Legge della Regione Marche 15 novembre 2010, n. 16, art. 40, comma 2.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 23-bis; trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), artt. 14 e 106.

Ambiente - Porti - Norme della Regione Marche - Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati - Impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico - Previsione che i Comuni territorialmente competenti curino le procedure relative all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti portuali - Lamentato contrasto con la normativa comunitaria e nazionale che attribuisce la competenza predetta alla Regione previa intesa con l'Autorità marittima - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ambiente.

- Legge della Regione Marche 15 novembre 2010, n. 16, art. 42, comma 7, che aggiunge il comma 1-bis all'art. 4 della legge della Regione Marche 2009, n. 24.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs 24 giugno 2003, n. 182, art. 5, comma 4; direttiva 27 novembre 2000, n. 2000/59/CE.



Ambiente - Porti - Norme della Regione Marche - Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati - Previsione che tra le funzioni amministrative dei Comuni concernenti la manutenzione dei porti, siano ricomprese le procedure relative all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti portuali - Lamentato contrasto con la normativa comunitaria e nazionale che attribuisce la competenza predetta alla Regione previa intesa con l'Autorità marittima - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ambiente.

- Legge della Regione Marche 15 novembre 2010, n. 16, art. 42, comma 9, che interpreta il comma 1 dell'art. 61, della legge della Regione Marche 17 maggio 1999, n. 10.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs 24 giugno 2003, n. 182, art. 5, comma 4; direttiva 27 novembre 2000, n. 2000/59/CE.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato *ope legis* in Roma, via dei Portoghesi n. 12, contro la regione Marche in persona del Presidente della Giunta pro tempore per la declaratoria di illegittimità costituzionale della L.R. n. 16 del 15 novembre 2010 della Regione Marche, «Assestamento del bilancio 2010», pubblicata sul B.U.R. n. 9 del 18 novembre 2010, limitatamente agli articoli 30, 40, secondo comma, 42 comma settimo e nono.

La legge riportata in epigrafe viene impugnata, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data in data 22 dicembre 2010, nelle sottoindicate disposizioni sulla base dei seguenti

M O T I V I

1) L'art. 30 della legge regionale impugnata recante «misure straordinarie relative agli scarichi di acque urbane» integra il Piano d'ambito di cui all'art. 149 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), con un programma di interventi definiti come indifferibili ed urgenti.

Nel dettaglio, il primo comma della suddetta disposizione prevede, ai fini della tutela della sanità e dell'igiene pubblica, allo scopo di scongiurare situazioni di emergenza sanitaria derivanti dalla chiusura degli scarichi non conformi alla normativa vigente e di garantire il conseguimento degli obiettivi di qualità stabiliti dal piano di tutela delle acque approvato con deliberazione dell'Assemblea legislativa regionale 26 gennaio 2010 n. 145, l'integrazione del Piano d'ambito di cui al Codice dell'ambiente (art. 149 del d.lgs. n. 152/2006), con «un programma di interventi indifferibili ed urgenti per l'adeguamento e la realizzazione di impianti di depurazione delle acque reflue urbane e collegamento a impianti di depurazione, che stabilisce le priorità e le relative tempistiche».

Al successivo secondo comma, si indica la data del 31 dicembre 2015 quale termine ultimo per la conclusione degli interventi in riferimento agli agglomerati urbani con almeno duemila abitanti equivalenti.

Per il periodo necessario alla realizzazione degli interventi in parola e, comunque, non oltre i termini previsti dal comma secondo e nell'ambito del programma di interventi indifferibili ed urgenti menzionato nel comma 1, con successivo terzo comma, si autorizzano le Province al rilascio di autorizzazioni provvisorie agli scarichi di cui al primo comma.

La normativa regionale, così disciplinando, si pone in contrasto con l'art. 117 comma secondo lett. s) per il tramite della normativa statale di riferimento in materia ambientale, da considerarsi quale disciplina interposta, ovvero in primis, con il d.lgs. n. 152 del 2006 «Norme in materia ambientale» (o Codice dell'Ambiente) come di seguito illustrato.

Tale decreto, che ha come obiettivo primario, la promozione dei livelli di qualità della vita umana da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse (art. 2), disciplina, tra l'altro, nella Parte terza, la difesa del suolo e la lotta alla desertificazione, la tutela delle acque dall'inquinamento e la gestione delle risorse idriche (art. 1, lett b).

I principi posti dalla Prima parte del Codice inoltre, costituiscono principi generali in materia di tutela dell'ambiente in attuazione degli artt. 2, 3, 9, 32, 41, 42 e 44, 117 commi 1 e 3 della Costituzione e nel rispetto degli obblighi internazionali e di diritto comunitario. I principi contenuti nel decreto legislativo, in ogni caso, costituiscono le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale (art. 3-*quinquies* come modificato dal d.lgs n. 128 del 2010).

Come sopra riferito l'art. 30 della Legge regionale qui impugnata prevede una integrazione del Piano d'ambito di cui all'art. 149 del d.lgs. n. 152 del 2006 con interventi ritenuti indifferibili ed urgenti per l'adeguamento e la realizzazione di impianti di depurazione delle acque reflue urbane e collettamento a impianti di depurazione, adeguamento questo che, sulla base di quanto previsto dal menzionato d.lgs. n. 149 del 2006, avrebbe dovuto essere già realizzato sia alla luce delle previsioni di cui all'art. 149 del Codice dell'ambiente - (il cui art. 1, lett. b) prevede che il Piano d'am-



bito debba contenere il programma degli interventi specificando altresì al successivo terzo comma che il programma degli interventi, predisposto e aggiornato dall'Autorità d'ambito, "individua le opere di manutenzione straordinaria e le nuove opere da realizzare, compresi gli interventi di adeguamento di infrastrutture già esistenti, necessarie al raggiungimento almeno dei livelli minimi di servizio, nonché al soddisfacimento della complessiva domanda dell'utenza. Il programma degli interventi, commisurato all'intera gestione, specifica gli obiettivi da realizzare, indicando le infrastrutture a tal fine programmate e i tempi di realizzazione" - sia alla luce delle disposizioni di cui al Capo III del decreto n. 152/2006, Tutela delle acque (artt. 100 e ss) che, disciplinando le reti fognarie e dettando i criteri generali della disciplina degli scarichi esclude la persistenza di scarichi non ancora a norma.

Nel caso in esame, inoltre, la Regione oltre a prevedere l'integrazione del Piano d'ambito statale rimette al programma di interventi da essa individuato di stabilirne le relative priorità e la tempistica. Il successivo comma, poi, sposta l'adeguamento strutturale per gli agglomerati ivi previsti alla data del 31 dicembre 2015 mentre il comma terzo conferisce alle Province la possibilità di autorizzare in via provvisoria lo scarico non a norma.

La normativa dianzi riportata, dunque, pur imponendosi quale dichiarata finalità, lo scopo di tutelare l'igiene e la salute pubblica, oltre che di fronteggiare l'emergenza sanitaria stabilendo una serie di interventi strutturali, in realtà introduce una proroga non prevista dalla normativa statale in materia ambientale e, autorizzando scarichi non conformi alla normativa statale in materia, si pone in evidente contrasto con la normativa statale di riferimento la quale non lascia spazio alcuno alla possibilità di deroghe temporali per mancata conformità ai dettami comunitari e nazionali vigenti che disciplinano il sistema idrico integrato.

Giova precisare, al riguardo che, se nella passata legislazione erano previsti termini di adeguamento, tali termini sono ormai irrimediabilmente scaduti e, in ogni caso, le corrispondenti norme che li contemplavano sono ormai superate dal sopravvenire del Codice per l'ambiente.

In particolare gli artt. 27 e 31 del d.lgs. 152 del 1999 fissavano al 31 dicembre 2005 la data ultima per il raggiungimento della conformità. (art. 27: Reti fognarie.

[1. Gli agglomerati devono essere provvisti di fognarie per le acque reflue urbane:

- a) entro il 31 dicembre 2000 per quelli con un numero di abitanti equivalenti superiore a 15.000;
- b) entro il 31 dicembre 2005 per quelli con un numero di abitanti equivalenti compreso tra 2.000 e 15.000.

2. Per le acque reflue urbane che si immettono in acque recipienti considerate «aree sensibili» gli agglomerati con oltre 10.000 abitanti equivalenti devono essere provvisti di rete fognaria.

3. La progettazione, la costruzione e la manutenzione delle reti fognarie si effettuano adottando le tecniche migliori che non comportino costi eccessivi, tenendo conto in particolare:

- a) del volume e delle caratteristiche delle acque reflue urbane;
- b) della prevenzione di eventuali fuoriuscite;
- c) della limitazione dell'inquinamento delle acque recipienti, dovuto a tracimazioni causate da piogge violente.

4. Per gli insediamenti, installazioni o edifici isolati che scaricano acque reflue domestiche le regioni identificano sistemi individuali o altri sistemi pubblici o privati adeguati secondo i criteri di cui alla delibera indicata al comma 7 dell'art. 62, che raggiungano lo stesso livello di protezione ambientale, indicando i tempi di adeguamento.

Art. 31: [1. Gli scarichi di acque reflue industriali in acque superficiali devono rispettare i valori-limite di emissione fissati ai sensi dell'articolo 28, commi 1 e 2, in funzione del perseguimento degli obiettivi di qualità.

2. Gli scarichi di acque reflue urbane che confluiscono nelle reti fognarie, provenienti da agglomerati con meno di 2.000 abitanti equivalenti e recapitanti in acque dolci ed in acque di transizione e gli scarichi provenienti da agglomerati con meno di 10.000 abitanti equivalenti, recapitanti in acque marino-costiere, sono sottoposti ad un trattamento appropriato, in conformità con le indicazioni dell'allegato 5, entro il 31 dicembre 2005.

3. Le acque reflue urbane devono essere sottoposte, prima dello scarico, ad un trattamento secondario o ad un trattamento equivalente in conformità con le indicazioni dell'allegato 5 e secondo le seguenti scadenze temporali;

- a) entro il 31 dicembre 2000 per gli scarichi provenienti da agglomerati con oltre 15.000 abitanti equivalenti;
- b) entro il 31 dicembre 2005 per gli scarichi provenienti da agglomerati con un numero di abitanti equivalenti compreso tra 10.000 e 15000;
- c) entro il 31 dicembre 2005 per gli scarichi in acque dolci ed in acque di transizione, provenienti da agglomerati con un numero di abitanti equivalenti compreso tra 2.000 e 10.000.

4. Gli scarichi previsti al comma 3 devono rispettare, altresì, i valori-limite di emissione fissati ai sensi dell'articolo 28, commi 1 e 2.



5. Le regioni dettano specifica disciplina per gli scarichi di reti fognarie provenienti da agglomerati a forte fluttuazione stagionale degli abitanti, tenuto conto di quanto disposto ai commi 2 e 3 e fermo restando il conseguimento degli obiettivi di qualità.

6. Gli scarichi di acque reflue urbane in acque situate in zone d'alta montagna, al di sopra dei 1500 metri sul livello del mare, dove a causa delle basse temperature è difficile effettuare un trattamento biologico efficace, possono essere sottoposti ad un trattamento meno spinto di quello previsto al comma 3, purché studi dettagliati comprovino che essi non avranno ripercussioni negative sull'ambiente].

Tale disposizioni - che, come visto, prevedevano una serie di termini per gli interventi sulle reti fognarie e per il trattamento degli scarichi - sono state successivamente abrogate dalle successive norme in materia ambientale (d.lgs. n. 152/2006).

Detto testo normativo, nel sostituire le disposizioni di cui all'abrogato d.lgs. 152 del 1999, ha ridisciplinato la materia degli scarichi fognari con gli artt. 100 e 105 senza nulla disporre in merito ad eventuali proroghe, da ritenersi, pertanto, definitivamente superate.

Per quanto concerne, in particolare, la vigente disciplina degli scarichi l'art. 100 del Codice, nel regolamentare gli standards di progettazione, di costruzione e di manutenzione delle reti fognarie, stabilisce espressamente che gli agglomerati con un numero di abitanti equivalente superiore a 2.000 devono essere provvisti di reti fognarie per le acque reflue urbane. L'art. 101, inoltre detta i criteri generali della disciplina degli scarichi in funzione del rispetto degli obiettivi di qualità dei Corpi idrici e dei valori limite previsti dall'Allegato 5 alla parte terza del decreto legislativo in esame, mentre, per quanto concerne gli scarichi in acque reflue superficiali l'art. 105 stabilisce altresì i valori limite da rispettare sia nel caso di acque reflue industriali che urbane sancendo anche trattamenti appropriati degli scarichi secondo i rispettivi casi ivi previsti.

In nessun caso, peraltro, sono stabiliti nuovi termini per l'adeguamento o situazioni tali da giustificare deroghe particolari.

Gli artt. 100, 101 e 105 oltretutto, sono contenuti nel capo III (Tutela qualitativa della risorsa disciplina degli scarichi) e rientrano nella sezione II intitolata Tutela delle acque dall'inquinamento" del d.lgs. n. 152 del 2006 che, tra le specifiche finalità, enunciate dall'art. 73 del d.lgs in esame contempla, tra l'altro, gli obiettivi di

- a) prevenire e ridurre l'inquinamento e attuare il risanamento dei corpi idrici inquinati;
- b) conseguire il miglioramento dello stato delle acque ed adeguate protezioni di quelle destinate a particolari usi;
- c) perseguire usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche, con priorità per quelle potabili;
- d) mantenere la capacità naturale di autodepurazione dei corpi idrici, nonché la capacità di sostenere comunità animali e vegetali ampie e ben diversificate;
- e) mitigare gli effetti delle inondazioni e della siccità contribuendo quindi a:

- 1) garantire una fornitura sufficiente di acque superficiali e sotterranee di buona qualità per un utilizzo idrico sostenibile, equilibrato ed equo;

- 2) ridurre in modo significativo l'inquinamento delle acque sotterranee;

- 3) proteggere le acque territoriali e marine e realizzare gli obiettivi degli accordi internazionali in materia, compresi quelli miranti a impedire ed eliminare l'inquinamento dell'ambiente marino, allo scopo di arrestare o eliminare gradualmente gli scarichi, le emissioni e le perdite di sostanze pericolose prioritarie al fine ultimo di pervenire a concentrazioni, nell'ambiente marino, vicine ai valori del fondo naturale per le sostanze presenti in natura e vicine allo zero per le sostanze sintetiche antropogeniche;

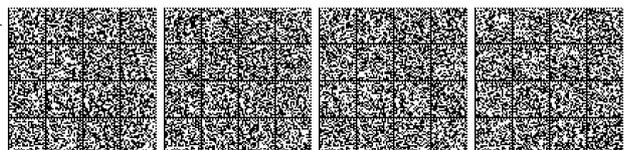
- f) impedire un ulteriore deterioramento, proteggere e migliorare lo stato degli ecosistemi acquatici, degli ecosistemi terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici sotto il profilo del fabbisogno idrico.

Il raggiungimento degli obiettivi indicati al comma 1 si realizza, tra l'altro, attraverso gli strumenti di cui al successivo comma tra cui , per quanto di interesse, quanto indicato nella lett. d) ovvero

- d) l'adeguamento dei sistemi di fognatura, collegamento e depurazione degli scarichi idrici, nell'ambito del servizio idrico integrato;

e ancora

- g) l'adozione di misure per la graduale riduzione degli scarichi, delle emissioni e di ogni altra fonte di inquinamento diffuso contenente sostanze pericolose o per la graduale eliminazione degli stessi allorché contenenti sostanze pericolose prioritarie, contribuendo a raggiungere nell'ambiente marino concentrazioni vicine ai valori del fondo naturale per le sostanze presenti in natura e vicine allo zero per le sostanze sintetiche antropogeniche;



h) l'adozione delle misure volte al controllo degli scarichi e delle emissioni nelle acque superficiali secondo un approccio combinato.

L'art. 30, dunque, rinviando la realizzazione degli interventi di adeguamento e dando la possibilità alle province di autorizzare in via provvisoria scarichi non conformi alla normativa (non potendosi che intendere in tal modo l'espressione utilizzata dal legislatore regionale nel conuna terzo dell'art. 30 «gli scarichi di cui al comma 1»), si pone in diretto contrasto con la normativa statale sopra richiamata che, nel porsi tali specifiche finalità e strumenti di attuazione ed essendo, come visto, immediatamente cogente, non lascia spazio alcuno alla possibilità di proroghe temporali o, tanto meno, di deroghe per casi particolari.

La disposizione oggetto della presente censura, pertanto, disciplinando aspetti chiaramente attinenti alla materia ambientale, in contrasto con i principi e le disposizioni della normativa in materia di ambiente sopra richiamate- in particolare con gli artt. 73, 100, 101, 105 e 149- viola la competenza esclusiva in materia di ambiente riservata allo Stato dall'art. 117 secondo comma, lett. s).

Non è revocabile in dubbio, infatti, che la regolamentazione degli interventi relativi all'adeguamento ed alla realizzazione delle fognature ed agli impianti depurativi e la loro modulazione temporale - incidendo sui profili di tutela delle acque e di prevenzione dall'inquinamento - attenga ala materia dell'ambiente in relazione alla quale il legislatore statale, con le disposizioni di cui al richiamato d.lgs. 152/2006, ha fissato livelli uniformi di tutela dell'ambiente, con l'intento di salvaguardare, attraverso la regolamentazione la disciplina degli scarichi, la tutela qualitativa delle acque e attraverso di essa, «la vivibilità dell'ambiente e «le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale» (Corte Cost. seni, 142 del 2010).

Le richiamate disposizioni di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, tenuto conto del chiaro intento di tutelare l'ambiente e l'ecosistema attraverso una definizione degli obiettivi da perseguire ai fini della tutela qualitativa della risorsa idrica e degli strumenti per attuarli, si pongono, dunque, quale normativa interposta, tale da integrare il parametro costituzionale di cui all'art. 117 comma secondo, lett. s) della Costituzione.

Come anche ribadito di recente, la competenza in tema di tutela dell'ambiente, in cui rientra il sistema idrico e la disciplina degli scarichi appartiene in via esclusiva allo Stato, e non sono perciò ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia (*ex plurimis* sentenze n. 127 del 2010 e n. 314 del 2009) pur in assenza della relativa disciplina statale sent. Corte Cost. 373 del 2010 controllare).

È bensì vero che codesta Ecc.Ma Corte, stante l'affermata natura trasversale della materia ambiente ha affermato che le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, pur dovendo rispettare la normativa statale di tutela dell'ambiente, possono altresì stabilire, per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, etc.), livelli di tutela più elevati (sentenze nn. 61, 30 e 12 del 2009, 105, 104 e 62 del 2008).

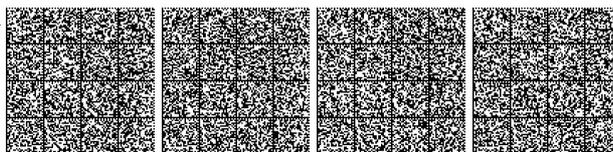
Con ciò certamente incidendo sul bene materiale ambiente, ma al line non di tutelarlo, essendo esso salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti riconducibili alle competenze delle Regioni stesse. Si tratta cioè di un potere insito nelle stesse attribuzioni di queste ultime, al fine della loro esplicazione (Corte Cost.sent. n.373 del 2010).

La possibilità per la Regione di disciplinare aspetti attinenti alla propria sfera di competenza, tuttavia, non è certamente richiamabile nella fattispecie oggetto del presente ricorso in cui la Regione interviene proprio sui regimi di tutela, riservati in via esclusiva alla competenza statale, derogando alla normativa statale di riferimento, attraverso la previsione da un lato, di una proroga alla realizzazione del programma di interventi ivi previsto e dall'altro, di un indebito regime di deroga (autorizzazione provvisoria allo scarico non a norma).

Deve pertanto concludersi, alla luce di quanto sopra esposto, che il legislatore regionale, derogando alla disciplina statale, abbia ecceduto dalla propria competenza invadendo la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela di ambiente di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione.

2) L'art. 40 secondo comma stabilisce che «Il servizio idrico integrato in quanto di interesse generale riconducibile a diritti fondamentali della persona non rientra tra i servizi pubblici locali a rilevanza economica».

La disposizione si pone in contrasto con l'art. 23-bis del D.L. 25 giugno 2008 n. 112 conv. con modifiche dalla legge 6 agosto 2008 n. 133, «Servizi pubblici di rilevanza economica», che disciplina «l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in applicazione della disciplina comunitaria e al fine di la. vorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione dei servizi di interesse generale in ambito locale, nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed al livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117 secondo comma, lett. e) e m) della Costituzione, assicurando un adeguato livello di tutela degli utenti,



secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione” stabilendo altresì in maniera espressa che «Le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano a tutti i servizi pubblici locali».

La più recente giurisprudenza della Corte, proprio esprimendosi in tema di Servizio Idrico Integrato (sent. 325 del 2010) ha chiarito la nozione di servizio pubblico locale di rilevanza economica.

Si legge, infatti, nella menzionata sentenza che «Dall’evidente omologia posta da tale articolo tra «servizi pubblici locali di rilevanza economica» e «servizi pubblici di interesse generale in ambito locale» si desume, innanzitutto, che la nozione di «servizio pubblico locale di rilevanza economica» rimanda a quella, più ampia, di «servizio di interesse economico generale» (SIEG), impiegata nell’ordinamento comunitario e già esaminata al punto 6. Del resto, questa Corte, con la sentenza n. 272 del 2004 aveva già sottolineato l’omologia esistente anche tra la nozione di «rilevanza economica», utilizzata nell’art. 113-*bis* TUEL (relativo ai servizi pubblici locali «privi di rilevanza economica» e dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla stessa sentenza), e quella comunitaria di «interesse economico generale», interpretata anche dalla Commissione europea nel Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003. In particolare, secondo le indicazioni fornite dalla giurisprudenza comunitaria e dalla Commissione europea, per «interesse economico generale» si intende un interesse che attiene a prestazioni dirette a soddisfare i bisogni di una indifferenziata generalità di utenti e, al tempo stesso, si riferisce a prestazioni da rendere nell’esercizio di un’attività economica, cioè di una «qualsiasi attività che consista nell’offrire beni o servizi su un determinato mercato», anche potenziale (sentenza Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, causa C-35/96, Commissione e. Italia, e Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003, § 2.3, punto 44) e, quindi, secondo un metodo economico, finalizzato a raggiungere, entro un determinato lasso di tempo, quantomeno la copertura dei costi».

La Corte dunque, in tal modo accoglie una nozione oggettiva di interesse economico «riferita alla possibilità di immettere una specifica attività nel mercato corrispondente reale o potenziale».

Nel passare poi ad individuare il fondamento costituzionale della legge statale che fissa il contenuto della suddetta nozione oggettiva di «rilevanza economica», la Corte, ulteriormente, precisa che detta nozione, al pari di quella omologa di «interesse economico» propria del diritto comunitario, va utilizzata, nell’ambito della disciplina del mercato dei servizi pubblici quale criterio discrezionale per l’applicazione delle norme concorrenziali e concorsuali comunitarie in materia di affidamento della gestione di tali servizi (come, del resto, esplicitamente affermato dal comma 1 dell’art. 23-*bis*).

Ne deriva che, proprio per tale suo ambito di utilizzazione, la determinazione delle condizioni di rilevanza economica è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di «tutela della concorrenza», ai sensi del secondo comma, lettera *e*), dell’art. 117 Cost.

Poiché l’ordinamento comunitario esclude che gli Stati membri, ivi compresi gli enti infrastatali, possano soggettivamente e a loro discrezione decidere sulla sussistenza dell’interesse economico del servizio, conseguentemente il legislatore statale si è adeguato a tale principio dell’ordinamento comunitario nel promuovere l’applicazione delle regole concorrenziali e ha escluso che gli enti infrastatali possano soggettivamente e a loro discrezione decidere sulla sussistenza della rilevanza economica del servizio (rilevanza che, come più volte sottolineato, corrisponde per il diritto interno all’interesse economico considerato dal diritto comunitario (sent. 325 del 2010 citata, par. 9.2. del considerato in diritto).

Discende, dunque, da quanto sopra esposto che, proprio per tale suo ambito di utilizzazione, la determinazione delle condizioni di rilevanza economica è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello stato in tema di tutela della concorrenza ai sensi dell’art. 117 secondo comma, lett. *e*) Cost. ed è conseguentemente preclusa al legislatore regionale.

2a) Di qui la censurabilità sotto tale profilo dell’art. 40 della legge regionale n. 16 del 2010, che sottrae il servizio idrico integrato dall’ambito dei servizi pubblici locali a rilevanza economica in virtù della affermata riconducibilità ai diritti fondamentali della persona.

Se, come visto in base alla giurisprudenza richiamata, spetta in via esclusiva allo Stato il potere di indicare le condizioni per le quali debba ritenersi sussistente la rilevanza economica ovvero la decisione di attribuire al servizio locale una siffatta qualificazione, la sottrazione del servizio idrico integrato dall’ambito dei servizi pubblici locali a rilevanza economica operata dalla disposizione regionale qui censurata comporta la violazione di un ambito di competenza esclusiva statale e dunque, realizza la dedotta violazione dell’art. 117 secondo comma lett. *e*).

Si soggiunge che la stessa la Regione Marche ha già sottoposto alla Corte un identica questione a quella che si solleva con il presente ricorso, assumendo che rientrasse nella competenza propria e degli enti locali decidere se il servizio idrico integrato avesse o meno rilevanza economica.



La Corte, tuttavia, nel ritenere la questione infondata, sempre con la richiamata sent. n. 325 del 2010 ha ribadito i principi suesposti ulteriormente precisando (par. 11.4. e ss del considerato in diritto):

«Come pia diffiesamente esposto ai punti 6.1. e 9., lo spazio interpretativo lasciato aperto dai suddetti articoli del Trattato è stato colmato dalla giurisprudenza comunitaria e dalla Commissione europea, secondo le quali «l'interesse economico generale», in quanto funzionale ad una disciplina comunitaria diretta a favorire l'assetto concorrenziale dei mercati, è riferito alla possibilità di immettere una specifica attività nel mercato corrispondente (reale o potenziale) ed ha, pertanto, natura essenzialmente oggettiva. Ne deriva che (secondo quanto meglio osservato al punto 9.2.) l'ordinamento comunitario in considerazione della rilevata portata oggettiva della nozione di «interesse economico», vieta che gli Stati membri e gli enti infrastatali possano soggettivamente e a loro discrezione decidere circa la sussistenza di tale interesse.....

Con riferimento alla fatti.specie in esame, il legislatore statale, in coerenza con la menzionata normativa comunitaria e sull'incontestabile presupposto che il servizio idrico integrato si inserisce in uno specifico e peculiare mercato (come riconosciuto da questa Corte con la sentenza n. 246 del 2009), ha correttamente qualificato tale servizio come di rilevanza economica, conseguentemente escludendo ogni potere degli enti in frastatali di pervenire ad una diversa qualificazione».

Sempre al fine di chiarire la sfera di competenza in cui va a collocarsi la disciplina che regola la materia dei servizi pubblici locali a rilevanza economica si richiama la consolidata giurisprudenza della Corte da cui discende, quale portato ormai indiscutibile, che «la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica: a) non è riferibile alla competenza legislativa statale in tema di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), perché riguarda, appunto, i servizi di rilevanza economica e non attiene, comunque, alla determinazione di livelli essenziali (sentenza n. 272 del 2004); b) non può essere ascritta neppure all'ambito delle «funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e Città metropolitane» (art. 117, secondo comma, lettera p, Cost.), perché «la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicazione di una finzione propria ed indefettibile dell'ente locale» (sentenza a 272 del 2004) e, quindi, «non riguarda [...] profili funzionali degli enti locali» (sentenza n. 307 del 2009, al punto 6.1.); c) va ricondotta, invece, all'ambito della materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato, «tutela della concorrenza», prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., tenuto conto degli aspetti strutturali e funzionali suoi propri e della sua diretta incidenza sul mercato (*ex plurimis*, sentenze n. 314, n. 307, n. 304 e n. 160 del 2009; n. 326 del 2008; n. 401 del 2007; n. 80 e n. 29 del 2006; n. 272 del 2004).

Di qui anche la ritenuta prevalenza sulle competenze legislative regionali e, in particolare, su quella in materia di servizi pubblici locali, proprio perché l'oggetto e gli scopi che caratterizzano detta disciplina attengono in via primaria alla tutela e alla promozione della concorrenza (sentenze n. 142 del 2010, n. 246 e n. 148 del 2009, n. 411 e n. 322 del 2008).

2b) Oltre a porsi in violazione dell'art. 117, comma secondo, lett. e), la disposizione regionale di cui all'art. 40 viola altresì il primo comma del medesimo parametro costituzionale, che vincola la potestà legislativa statale al rispetto degli obblighi internazionali e dell'ordinamento comunitario.

Ciò, in quanto, intervenendo sulla nozione di servizio pubblico locale a rilevanza economica e riducendone il relativo ambito con l'esclusione del servizio idrico integrato, la disposizione - derogando all'art. 23-*bis* del D.L. 112 del 2008 -si pone in contrasto altresì con la disciplina comunitaria che la norma statale intende attuare e che lo Stato italiano si è obbligato ad osservare attraverso l'adesione al Trattato UE., ovvero, più in particolare, con i fondamentali principi di concorrenza, di libertà di stabilimento, e di libera prestazione dei servizi propri della disciplina comunitaria.

Se, invero, la rilevanza del servizio è criterio discrezionale dell'applicazione delle regole di concorrenza comunitarie ai fini dell'affidamento della gestione del servizio, incidere sull'ambito di detta nozione significa incidere, altresì, sull'applicazione nel nostro ordinamento dei principi comunitari che esprimono quelle regole e che le rendono vincolanti per gli Stati membri.

D'altro canto, e nello specifico, la norma regionale si pone in contrasto con la nozione e la condizione d'uso della nozione di servizio di interesse economico generale (SIEG) - di contenuto sostanzialmente omologo a quello di servizio pubblico locale di rilevanza economica secondo i ricordati insegnamenti della Corte — rinvenibile negli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), anche sotto tale profilo realizzando una ulteriore violazione dei vincoli comunitari.

3) L'art. 42 comma settimo della legge regionale n. 16 del 2010 aggiunge il comma 1 bis all'art. 4 della L.R. n. 24 del 2009.

Il comma aggiunto alla L.R. n. 24 del 2009 che reca la Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati, dispone che «I Comuni territorialmente competenti curano le procedure relative



all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti di cui all'art. 5 comma 4, del d.lgs. 24 giugno 2003 n. 182 I Attuazione della direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico)».

In tal modo la disposizione impugnata, incide, derogandovi, sul decreto legislativo n. 182 del 2003, normativa che, in attuazione della direttiva comunitaria 2000/59/CE, si pone l'obiettivo di ridurre gli scarichi in mare, in particolare quelli illeciti, dei rifiuti e dei residui del carico prodotti dalle navi che utilizzano porti situati nel territorio dello Stato, nonché di migliorare la disponibilità e l'utilizzo degli impianti portuali di raccolta per i suddetti rifiuti e residui (art. 1).

Stabilisce altresì l'art. 5 del predetto decreto legislativo n. 182/2003 che «Nel rispetto delle prescrizioni previste dall'allegato I e tenuto conto degli obblighi di cui agli articoli 4, 6, 7, 10 e 14, comma 1, l'Autorità portuale, previa consultazione delle parti interessate e, in particolare, degli enti locali, dell'ufficio di sanità marittima e degli operatori dello scalo o dei loro rappresentanti, entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto elabora un piano di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico e ne dà immediata comunicazione alla regione competente per territorio».

A norma del successivo comma quarto, inoltre, «Nei porti in cui l'Autorità competente è l'Autorità marittima, le prescrizioni di cui al comma I sono adottate, d'intesa con la regione competente, con ordinanza che costituisce piano di raccolta, ed integrate a cura della regione, per gli aspetti relativi alla gestione, con il piano regionale di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. A tale fine, la regione cura altresì le procedure relative all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti, d'intesa con l'Autorità marittima per i fini di interesse di quest'ultima. Nei porti di cui al presente comma, spetta alla regione provvedere alla predisposizione dello studio di cui al comma 2 dell'articolo 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, nonché alla acquisizione di ogni altra valutazione di compatibilità ambientale inerente al piano di raccolta».

La disposizione regionale qui censurata, dunque, affidando ai Comuni le procedure relative al servizio di gestione dei rifiuti portuali si pone in contrasto con quanto previsto dall'art. 5 comma 4 del d.lgs. 24 giugno 2003 n. 182, là dove il legislatore statale ha, per contro, previsto non solo la competenza della Regione e non già dei Comuni a curare le suddette procedure ma, altresì, che ciò avvenga attraverso una previa intesa con l'Autorità marittima per i fini di interesse di quest'ultima.

La norma statale, pertanto, oltre a prevedere tale specifica competenza in capo alla Regione, condiziona l'esercizio della stessa alla predetta Intesa che si rende necessaria in considerazione delle generali ed articolate competenze dell'Autorità Marittima sia in ambito portuale sia di quelle più peculiari e delicate in materia di rifiuti.

Per gli stessi motivi dianzi esposti contrasta con le norme statali in materia ambientale anche il successivo comma 9 del medesimo art. 42 là dove dispone che «Il comma 1 dell'art. 61 della l.r. 17 maggio 1999 n. 10 (Riordino delle funzioni amministrative della Regione e degli enti locali nei settori dello sviluppo economico ed attività produttive, del territorio ambiente ed organizzazione amministrativa) si interpreta nel senso che tra le funzioni amministrative concernenti la manutenzione dei porti, ivi previste, sono ricomprese le procedure relative all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti di cui all'art. 5, comma 4, del d.lgs. 24 giugno 2003 n. 182 (Attuazione della direttiva 200/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico).

Stabilisce testualmente l'art. 61 della L.R. n. 10 del 1999 che «Sono attribuite ai comuni le funzioni amministrative concernenti la progettazione e l'esecuzione degli interventi di costruzione, la bonifica e la manutenzione dei porti di rilievo regionale ed interregionale, nonché delle opere a servizio dell'attività portuale».

Interpretando tale norma regionale nel senso riportato, la disposizione qui censurata ricomprende tra le funzioni dei Comuni concernenti la manutenzione dei porti, anche la funzione di provvedere alle procedure relative all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti, in tal modo ponendosi in contrasto con l'art. 5 comma 4 del d.lgs. n. 182 del 2003, che, come sopra considerato, affida tale compito alla Regione d'intesa con l'Autorità marittima per i fini di quest'ultima.

Tanto nel caso del comma sette quanto del comma nove dell'art. 42, pertanto, la legge regionale impugnata, disciplinando una materia rimessa alla competenza statale e disponendo in modo non conforme alla legislazione statale in materia ambientale, presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento all'art. 117 Cost. Comma 2 lett. s) che affida alla competenza esclusiva statale la materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

La distribuzione delle competenze tra Regioni e Comuni in relazione alla competenza a gestire gli affidamenti in una materia di elevata sensibilità ambientale – quale quella dei rifiuti prodotti dalle navi in ambito portuale - attiene, infatti, al profilo della tutela che evidentemente, il Legislatore statale ha inteso affidare, per i profili disciplinati dalle norme sopra richiamate, all'ente regionale, attraverso anche la compartecipazione dell'Autorità marittima, enti ritenuti maggiormente idonei a raggiungere le finalità della miglior tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nelle specifiche zone portuali.



Istanza di sospensione della L. R. n. 16 del 2010

Con i motivi suesposti si confida di avere dimostrato la fondatezza del ricorso e, per l'effetto, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge regionale impugnate secondo i parametri evidenziati.

Di particolare gravità, in particolare, si pone la violazione in materia di concorrenza e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario operata dall'art. 40, secondo comma, da parte della legge della Regione Marche.

L'illegittimità della disposizione appare di particolare evidenza in relazione alla consolidata giurisprudenza della Corte in materia di tutela della concorrenza (Corte cost. sent. 325 del 2010 sopra richiamata).

Come sopra rappresentato, con l'emanazione dell'art. 40, secondo comma, risultano altresì violati i vincoli comunitari cui è sottoposta la legislazione regionale ai sensi dell'art. 117 primo comma, Cost.. Detta violazione, in particolare, impegnando anche la responsabilità dello Stato italiano nei confronti dell'Unione Europea è tale da realizzare il "possibile pregiudizio per l'interesse pubblico e l'ordinamento giuridico della Repubblica" di cui all'art. 35 della L. n. 87 del 1953, come modificato dall'ad. 9, comma 4 della L. n. 131 del 2003.

Per tali ragioni, contestualmente al suesteso ricorso si chiede all'Ecc.Ma Corte di sospendere l'esecuzione, limitatamente all'art. 40, secondo comma, della legge n. 16 della regione Marche, ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953.

P. Q. M.

Si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale in parte qua previa sospensione dell'esecuzione quanto all'art. 40 secondo comma - della legge della regione Marche n. 16 del 2010, per i motivi sopra illustrati.

Unitamente all'originale del ricorso notificato si produrrà copia autentica della delibera di impugnativa in data 22 dicembre 2010 ed allegata relazione del Ministro proponente.

Roma, addì 17 gennaio 2011

L'Avvocato dello Stato: PALMIERI

11C0070

N. 9

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito)
depositato in cancelleria il 25 gennaio 2011*

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile promosso dal dott. Gherardo Colombo, magistrato in servizio, all'epoca del fatto, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, per il risarcimento del danno arrecatogli dal lamentato contenuto ingiurioso e diffamatorio delle dichiarazioni rese dall'allora deputato Vittorio Sgarbi nel corso di una trasmissione televisiva - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Corte di cassazione, terza sezione civile - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'esercizio dell'attività parlamentare.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 10 febbraio 2005.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 13821-2006 proposto da: Colombo Gherardo CLMGR46H23B187C, elettivamente domiciliato in Roma, via G. Zanardelli 20, presso lo studio dell'avvocato Mastrosanti Roberto, rappresentato e difeso dagli avvocati Morvillo Salvatore, Rigano Francesco, Lais Fabio Massimo giusta delega a margine del ricorso; ricorrente;

Contro RTI Rete Televisive Italiane S.P.A. 03976881007 in persona del suo procuratore speciale Avv. Stefano Longhini, elettivamente domiciliata in Roma, via Cicerone 60, presso lo studio dell'avvocato Previti Stefano, che la rappresenta e difende giusta delega a margine del controricorso; controricorrente;



Nonchè contro Sgarbi Vittorio SGRVTR52E08D548E; intimato, avverso la sentenza n. 1386/2005 della Corte d'appello di Bologna, II Sezione civile, emessa il 18 ottobre 2005, depositata il 6 dicembre 2005, R.G.N. 1817/2001; udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 16/06/2010 dal Consigliere Dott. Mario Rosario Morelli;

udito l'Avvocato Fabio Massimo Lais;

udito l'Avvocato Carla Previti per delega dell'Avvocato Stefano Previti;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. Carmelo Sgroi che ha concluso in via principale: promovimento del conflitto costituzionale di attribuzioni in ordine alla delibera 10 febbraio 2005, doc. IV-*quater* n. 48, della Camera dei deputati; rigetto del ricorso incidentale di R.T.I.; in subordine: ordinanza di trasmissione alla Camera, ex art. 3 legge n. 140/2003 e sospensione del giudizio per 90 giorni.

Ritenuto in fatto

Che con ricorso resistito dalla sola R.T.I. — il dott. Gherardo Colombo, magistrato in servizio (all'epoca del fatto) alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, ha impugnato per cassazione la sentenza in data 6 dicembre 2005, con cui la Corte di Bologna, in riforma della statuizione di primo grado, ha respinto la domanda da lui proposta nei confronti dell'[allora] deputato Vittorio Sgarbi e della R.T.I. Reti Televisive Italiane spa: dei quali aveva egli chiesto la condanna al risarcimento del danno arrecatogli dal lamentato contenuto ingiurioso e diffamatorio di dichiarazioni dello Sgarbi, rese nella trasmissione, della serie televisiva «Sgarbi quotidiani», messa in onda, il 27 marzo 1998, dalla emittente convenuta. Dichiarazioni, con le quali, quel conduttore aveva rappresentato esso Colombo, e la collega Boccassini, come magistrati mediocri che, mossi da ostilità verso altro magistrato (il dott. Mele) di gran lunga di loro più meritevole e capace, gli avevano impedito una importante progressione in carriera, rendendo all'organo di autogoverno della magistratura «dichiarazioni» tali da «bloccargli» la strada;

che con riguardo, in particolare, alla statuizione di esclusa responsabilità dell'onorevole Sgarbi, motivata da quel Collegio in ragione della « delibera 10 febbraio 2005, con la quale la Camera di appartenenza ha ritenuto applicabile al deputato la scriminante di cui all'art. 68 Costituzione nell'ambito del giudizio civile introdotto da Boccassini Ilda, avverso Sgarbi Vittorio e la società R.T.I. relativamente al medesimo fatto (trasmissione «Sgarbi quotidiani» del 27 marzo 1998) » — l'odierno ricorrente, denunciando violazione e falsa applicazione del citato art. 68, ha, nell'ordine sostenuto, che abbia, rispettivamente, errato la Corte territoriale:

a) nel ritenere rilevante nel presente giudizio la riferita delibera camerale 10/2/05, «attinente alla diversa causa promessa dalla dott.ssa Boccassini»;

b) nel non rilevare l'illegittimità, comunque, della delibera stessa, per assoluto difetto di motivazione sul «nesso funzionale» — che necessariamente deve sussistere ai fini della operatività dell'esimente in parola — tra le dichiarazioni rese (come nella specie) dal Parlamentare *extra moenia* e precedenti suoi atti tipici; e, conseguentemente, nel non sollevare, in ragione di ciò, conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati.

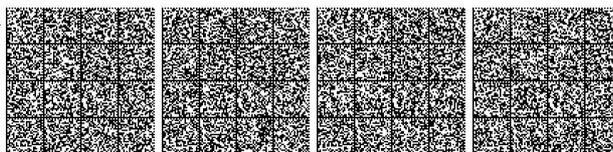
Considerato in diritto

Che non è, ad avviso del Collegio, contestabile l'applicabilità al presente giudizio della su menzionata delibera di insindacabilità. La quale, se pur formalmente resa in relazione alla causa in precedenza promossa dalla dott.ssa Boccassini, sostanzialmente e oggettivamente si riferisce ai medesimi giudizi, di mediocrità, ed ai medesimi addebiti, di preconcetta ostilità verso il collega più meritevole, contestualmente ed identicamente rivolti dall'on.le Sgarbi sia alla dott.ssa Boccassini che al dott. Colombo; atteso anche che — nel ritenere dette esternazioni, del deputato conduttore della trasmissione in questione, scriminate della prerogativa della insindacabilità di cui all'art 68 Cost. — la Camera di appartenenza si è limitata a recepire il parere della Giunta che quelle dichiarazioni aveva deliberato considerandone destinatario proprio il Colombo;

che appunto in ragione di tale innegabile riferibilità al fatto oggetto della presente causa, la delibera di che trattasi è stata, del resto, in questa invocata dallo Sgarbi, e correttamente, quindi, la Corte di Bologna ne ha tenuto conto;

che quella delibera della Camera dei deputati è effettivamente, però, affetta dai vizi denunciati dal ricorrente;

che, infatti, — per tralascia giurisprudenza della Corte costituzionale (*ex plurimis*, nn.89/98, 329/99;10, 11, 56, 58, 320, 420/00; 137, 289/01; 50, 51, 79, 207, 257, 294, 448, 509, 521/02; 246/04; 28, 105, 164/05) e di questa Corte di legittimità (da ultimo, nn. 13346/04; 4582/06; 8626/06; 18689/07; 29859/08), ormai consolidata in termini di diritto



vivente — escluso, in premessa, che l'immunità ex art. 68 cit. possa coprire qualsiasi comportamento del parlamentare, così trasformandosi in un privilegio personale (nn. 375/97; 289/98; 10 e 11, 56, 82/00 cit.), il presupposto, per la sua operatività, va individuato nella "connessione tra le opinioni espresse e l'esercizio delle attribuzioni proprie del parlamentare; per cui proprio, ed esclusivamente, tale nesso funzionale marca la differenza fra le varie manifestazioni dell'attività politica dei deputati e senatori e le opinioni che godono della garanzia dell'immunità. Con l'ulteriore specificazione — per quanto attiene alla ipotesi in particolare (nella fattispecie ricorrente) di dichiarazioni rese extra moenia — che il nesso funzionale, delle opinioni manifestate con l'attività parlamentare, deve consistere non già in una semplice forma di collegamento di argomenti o di contesto con l'attività stessa, ma più precisamente nella identificabilità della dichiarazione quale espressione, e forma divulgativa, di tale attività. Per cui, appunto, occorre che nell'opinione manifestata all'esterno sia riscontrabile una corrispondenza sostanziale di contenuti con l'atto parlamentare, non essendo sufficiente, a questo riguardo, una mera comunanza di tematiche. Con la conseguenza che resta esclusa dalla copertura della insindacabilità quella opinione che non sia collegata da nesso con l'esercizio delle funzioni parlamentari, ancorché riguardante temi al centro di un dibattito politico (paradigmatica, per tal profilo, è in particolare Corte cost. n. 10/2000 cit., secondo cui «la semplice comunanza di argomento fra la dichiarazione che si pretende lesiva e le opinioni espresse dal deputato o senatore in sede parlamentare non può bastare a fondare l'estensione alla prima dell'immunità che copre le seconde. Tanto meno può bastare a tal fine la ricorrenza di un contesto genericamente politico in cui la dichiarazione si inserisca»). (Nello stesso senso, Corte cost. nn. 56, 82/00 cit.);

che, dunque, tali essendo i presupposti, identificativi e delimitativi, della immunità parlamentare manifesta ne è l'obliterazione nella delibera in esame. Con la quale la Camera dei deputati — nel valutare gli «sgarbi» (per così dire) del deputato nei confronti [della Boccassini e] del Colombo — ha ommesso di considerarne il contesto, non riconducibile ad alcun atto tipico (interpellanza, interrogazione, mozione ecc.) del parlamentare ed avulso da qualsiasi connotazione istituzionale, trattandosi propriamente invece di mera vetrina televisiva nella quale quel deputato prestava, dietro corrispettivo, la propria attività privatistica di conduttore; e nessun rilievo, altresì ha dato alla circostanza che quello che l'on.le Sgarbi ha definito il c.d. «caso Mele» (e cioè la vicenda della progressione in carriera di quel magistrato che egli accusava la Boccassini e il Colombo di avere per malanimo ostacolato), argomento della trasmissione del 27 marzo 1998, non aveva «corrispondenza sostanziale di contenuti» con alcun atto parlamentare precedentemente posto in essere dell'on. Sgarbi, del quale le esternazioni televisive potessero avere finalità divulgativa. E si è limitata invece quella Camera, nella delibera di che trattasi, a valorizzare, ai fini della ritenuta insindacabilità, il mero contesto, genericamente politico, in cui le dichiarazioni per cui è causa si inserirebbero (testualmente argomentando che «il tema toccato dal deputato è quello dell'attività dei magistrati, argomento oggetto di perdurante polemica politica»). Con ciò di fatto individuando quindi, *ex suo ore*, quella Camera, nella suddetta sua delibera, una ipotesi paradigmatica di esclusa configurabilità della immunità (*cf.*: ancora Corte cost. nn. 10, 56, 82/2000).

Dal che, conclusivamente, la illegittimità della delibera stessa e il suo carattere invasivo delle attribuzioni del potere giudiziario, che induce questo Collegio a sollevare il presente conflitto.

P.Q.M.

Visti gli art. 134 Costituzione e 37, legge 11 marzo 1953, n. 87; dispone la sospensione del giudizio civile iscritto al n.r.g. 13821/06 su ricorso principale di Gherardo Colombo ed incidentale di R.T.I. Spa; ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sollevando conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato e chiede che la Corte:

dichiari ammissibile il presente conflitto;

e, nel merito, dichiari che non spettava alla Camera dei deputati deliberare che le dichiarazioni del deputato Vittorio Sgarbi rese nella trasmissione «Sgarbi quotidiani» del 27 marzo 1998, oggetto della domanda risarcitoria in relazione alla quale pendono ricorsi per cassazione, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 68, primo comma, Costituzione.

Ordina che a cura della cancelleria la su estesa ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma, il giorno 16 giugno 2010, nella Camera di consiglio della Sezione terza civile della Corte di cassazione.

Il Presidente, relatore ed estensore: MORELLI



N. 26

*Ordinanza del 17 novembre 2009 emessa dal Tribunale di Catania
nel procedimento civile promosso da P. A. ed altro contro Ministero dell'interno*

Straniero - Diritto a contrarre matrimonio - Previsione, con disciplina innovativa, della condizione del possesso di un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano - Violazione di diritto fondamentale della persona - Lesione del principio di uguaglianza - Violazione dei principi di tutela del matrimonio e della famiglia - Lesione di vincoli derivanti dalla CEDU.

- Codice civile, art. 116, modificato dall'art. 1, comma 15, della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 2, 3, 29, 31 e 117, primo comma, in relazione all'art. 12 della Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e libertà fondamentali.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza collegiale nel procedimento iscritto al n. 2033/2009 R.G. V.G., avente ad oggetto ricorso, ai sensi dell'art. 112 c.c., avverso rifiuto dell'Ufficiale dello Stato Civile di celebrazione del matrimonio, promosso da: P.A., nata a Biancavilla il 7 luglio 1972, cittadina italiana, res.te in A., Via S. D'A., e M. A. nato a S. (M.), entrambi elett.te dom.ti in A.V. M., presso lo studio dell'Avv.to Luigi Vaccaro, che li rappresenta e difende per procura a margine del ricorso introduttivo; ricorrenti;

Contro Ministero dell'interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catania, presso i cui uffici è domiciliato *ex lege*; resistente contumace, e con l'intervento del pm - Sede.

Il Tribunale di Catania, Prima Sezione Civile, riunito in camera di consiglio, esaminati gli atti del procedimento suddetto, instaurato ai sensi degli artt. 737 e segg. c.p.c., sentiti i ricorrenti e visti i documenti allegati;

Letto il parere espresso per iscritto dal pm Sede che ha concluso per il rigetto del ricorso;

Udita la relazione del giudice relatore, all'esito dell'udienza camerale del 10 novembre 2009,

Dispone la sospensione del procedimento e, ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 116 primo comma c.c., come modificato dall'art. 1, comma 15 della legge n. 157/2009, n. 94, che ha aggiunto le parole «nonché un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano».

Svolgimento del processo

Con ricorso depositato in cancelleria in data 2 settembre 2009, P.A., cittadina italiana, e M.A., cittadino marocchino, proponevano innanzi a questo Tribunale, ai sensi del combinato disposto degli artt. 112 c.c. e 737 e segg. c.p.c., tempestivo ricorso avverso il rifiuto alla celebrazione del matrimonio, loro opposto dall'Ufficiale dello Stato civile del Comune di A. ed attestato nel certificato rilasciato in data 31 agosto 2009, a cagione della rilevata «mancanza dei requisiti per cittadino straniero a contrarre matrimonio con cittadina italiana nella Repubblica in adempimento dell'art. 15 comma 1 della n. 94 del 15 luglio 2009, Disposizioni in materia di sicurezza pubblica che integra l'art. 116 del codice civile».

Premettevano in fatto che, in data 27 luglio 2009, intendendo contrarre matrimonio, avevano richiesto all'Ufficiale dello Stato Civile del Comune di A. di procedere alle pubblicazioni, producendo tutti i documenti necessari a norma della previgente formulazione dell'art. 116 c.c., ivi compresa la dichiarazione del Consolato Generale del Regno di Marocco attestante il nulla osta al matrimonio per il nubendo cittadino straniero. Deducevano che le pubblicazioni erano state regolarmente effettuate e che l'ufficiale dello stato civile aveva comunicato al locale Commissariato di Polizia la richiesta di pubblicazione. Deducevano che, in data 21 agosto 2009, il ricorrente, volontariamente presentatosi in Commissariato, ove era stato convocato in esito alla segnalazione dell'Ufficiale di Stato civile, era stato tratto in arresto per non aver ottemperato ad un precedente ordine di espulsione emesso dal Questore di Sassari, ai sensi dell'art. 14



comma 5-ter del d.lgs. n. 286/98, e che, svoltasi in data 24 agosto 2009, l'udienza di convalida d'arresto e giudizio direttissimo, il Tribunale di Catania Sez. Dist. di A. aveva convalidato l'arresto e rinviato il procedimento, disponendo la rimessione in libertà dell'imputato e sottoponendolo alla misura cautelare dell'obbligo di dimora nel Comune di A. Deducevano di aver richiesto la celebrazione del matrimonio in data 28 agosto 2009 e che, in data 31 agosto 2009, l'Ufficiale dello Stato civile del predetto Comune aveva rilasciato il certificato attestante i motivi del rifiuto, costituiti dalla mancanza di un documento attestante la regolarità del permesso di soggiorno del cittadino marocchino richiesto in seguito all'entrata in vigore della legge n. 94/2009 e della conseguente modifica dell'art. 116 c.c..

Deducevano l'illegittimità del rifiuto, sostenendo che la novella non richiedeva che il documento attestante la regolarità del permesso di soggiorno doveva esser presentato al momento della celebrazione del matrimonio, ma solo al momento della richiesta delle pubblicazioni, sicché, una volta effettuate le pubblicazioni, il matrimonio richiesto avrebbe dovuto esser celebrato, senza tener conto della norma entrata in vigore successivamente alle pubblicazioni, non trattandosi di un requisito di validità del matrimonio, ma esclusivamente una previsione volta a consentire all'Autorità nazionale un momento di controllo e di verifica della presenza irregolare nel territorio dello straniero.

Deducevano, altresì, che allorquando lo straniero aveva chiesto la celebrazione del matrimonio, egli era stato sottoposto all'obbligo di dimora nel Comune di A. in virtù del provvedimento emesso nell'ambito del procedimento penale, ex art. 283 C.P.P., sicché doveva ritenersi valida la sua presenza nel territorio italiano.

Chiedevano, quindi, al Tribunale, previo accertamento dell'illegittimità del rifiuto, di ordinare all'Ufficiale dello Stato civile del Comune di A. di celebrare il matrimonio.

Il Presidente del Tribunale designava il giudice relatore e veniva fissata l'udienza di comparizione delle parti.

Notificato ritualmente il ricorso al Ministero dell'interno, in quanto competente alla tenuta dei registri dello Stato Civile, quest'ultimo non si costituiva nel procedimento. il PM esprimeva parere per iscritto con cui chiedeva il rigetto del ricorso, rilevando, per un verso, che il momento da prendere in considerazione non era quello della richiesta done pubblicazioni, avvenuta in data 27 luglio 2009, ma quello della celebrazione del matrimonio che era successivo all'entrata in vigore della novella dell'art. 116 c.c., con conseguente obbligo di verifica in tale momento dei presupposti previsti dalla norma da ultimo citata da parte dell'Ufficiale di Stato civile; e, per altro verso, rilevando l'irrelevanza della misura cautelare applicata dal Giudice penale cui andava riconosciuto un ambito di operatività e una funzione del tutto diversa rispetto all'esistenza del provvedimento amministrativo richiesto dalla novella.

All'esito dell'udienza camerale del 10 novembre 2009, i ricorrenti insistevano in ricorso ed il giudice delegato rimetteva gli atti in camera di consiglio.

Motivi della decisione

La questione di costituzionalità dell'art. 116, primo comma c.c. limitatamente alle parole «nonché un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano», introdotte dall'art. 1, comma 15 della legge n. 94 del 15 luglio 2009, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 24 luglio 2009, entrata in vigore in data 8 agosto 2009, ad avviso del Collegio, è rilevante ai fini della decisione e non appare manifestamente infondata.

A) Rilevanza.

Per quanto attiene alla rilevanza della questione nel presente procedimento camerale osserva il Tribunale che, nel caso in esame, come correttamente osservato dal PM nel suo parere, appaiono sussistenti i presupposti di applicabilità dell'art. 116 primo comma c.c. come novellato dal legislatore del 2009, sia sotto il profilo temporale sia sotto il profilo sostanziale.

Invero, sotto il profilo del diritto applicabile *ratione temporis*, va osservato che, nel caso in esame, — seppur le pubblicazioni erano state richieste dai ricorrenti ed effettuate prima dell'entrata in vigore della novella, in conformità all'obbligo imposto allo straniero residente o domiciliato in Italia dal terzo comma dell'art. 116 c.c., — tuttavia, la nuova norma era già entrata in vigore nel momento in cui i ricorrenti ebbero a richiedere all'Ufficiale di Stato civile di celebrare il loro matrimonio.



Ne deriva che l'Ufficiale dello Stato civile era tenuto a verificare la sussistenza del documento attestante la regolarità del permesso di soggiorno, previsto dalla legge come nuovo ed ulteriore requisito per la celebrazione del matrimonio dello straniero, in applicazione della norma sopravvenuta, prima di procedere alla celebrazione delle nozze, senza poter effettuare alcuna valutazione discrezionale.

La nuova disciplina appare, invero, applicabile a tutti i matrimoni da celebrarsi dopo la sua entrata in vigore, anche laddove la pubblicazione sia stata effettuata precedentemente, poiché il primo comma dell'art. 116 c.c., — che com'è noto non distingue tra matrimonio dello straniero con altro straniero o con cittadino italiano, — richiede la presentazione dei documenti ivi previsti al momento della celebrazione del matrimonio dello straniero, ancorando la sussistenza delle condizioni a tale momento, com'è reso palese dal fatto che, ai sensi dell'art. 116 terzo comma c.c., la richiesta di pubblicazioni da parte del cittadino straniero può essere meramente eventuale ed è richiesta soltanto laddove lo straniero abbia domicilio o residenza in Italia.

Sotto il profilo sostanziale, osserva il Collegio che la norma richiede espressamente la presentazione di un documento amministrativo attestante la «regolarità» del soggiorno dello straniero nel territorio italiano, riferendosi, all'evidenza, all'esistenza di un titolo o di un provvedimento amministrativo che autorizzi lo straniero a soggiornare «regolarmente» nel territorio italiano.

Si tratta, quindi, di documenti, — elencati e specificati nella circolare ministeriale all'uopo emanata dal Ministero dell'interno, — che hanno natura e funzione del tutto diversa rispetto a quella sottesa ad un provvedimento cautelare emesso da parte del giudice penale, sicché non può condividersi la suggestiva tesi sostenuta dalla difesa dei ricorrenti volta alla parificazione del documento attestante la regolarità del soggiorno con una misura cautelare.

Nel caso in esame, pertanto, appaiono sussistenti tutti gli elementi di fattispecie previsti dall'art. 116 c.c., nella formulazione attualmente vigente, invocato dall'Ufficiale dello Stato civile a sostegno del suo rifiuto alla celebrazione delle nozze tra i ricorrenti. Ne deriva che l'art. 116, primo comma c.c. è la norma direttamente applicabile per la soluzione della controversia insorta *inter partes* ed è quella immediatamente rilevante ai fini della decisione.

Con l'ulteriore conseguenza che la verifica relativa alla sua conformità alla Costituzione Repubblicana, e segnatamente ai principi contenuti negli artt. 2, 3, 29, 31 e 117 Cost., è rilevante nel giudizio *a quo*.

B) *Non manifesta infondatezza.*

Ciò premesso in punto di rilevanza, va osservato che, per quanto attiene alla non manifesta infondatezza della questione, ad avviso del Collegio, la norma in esame, nel richiedere allo straniero che voglia contrarre matrimonio nello Stato Italiano, oltre al nulla osta previsto sulla base delle rispettive leggi nazionali, anche un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano, appare suscettibile di contrasto sia con l'art. 2 della Costituzione, che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo che nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, sia con art. 3 della Costituzione per violazione del principio di eguaglianza e di ragionevolezza, sia con l'art. 29 della Costituzione, per violazione del diritto fondamentale a contrarre liberamente matrimonio e di eguaglianza morale e giuridica dei coniugi sui quali è ordinato l'istituto del matrimonio nel vigente ordinamento giuridico, sia con i principi sottesi all'art. 31 della Costituzione, perché frappone un serio ostacolo alla realizzazione del diritto fondamentale a contrarre matrimonio, sia, infine, con l'art. 117 primo comma della Costituzione. in relazione all'art. 12 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo e le libertà fondamentali.

Com'è noto, invero, il matrimonio costituisce espressione della libertà e dell'autonomia della persona, ed il diritto di contrarre liberamente matrimonio è oggetto della tutela primaria assicurata dagli artt. 2, 3 e 29 Cost., in quanto rientra nel novero dei diritti inviolabili dell'uomo, caratterizzati dall'universalità, è diretto a garantire la piena espressione della persona umana, e deve esser garantito a tutti in posizione di eguaglianza, come aspetto essenziale della dignità umana senza irragionevoli discriminazioni.

Inoltre, l'art. 31 Cost., nel prescrivere alla Repubblica di agevolare la formazione della famiglia, esclude la legittimità di limitazioni di qualsiasi tipo alla libertà matrimoniale.

Alla stregua di tali fondamentali principi, la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che «nella sfera personale di chi si sia risolto a contrarre matrimonio non possa sfavorevolmente incidere alcunché che vi sia assolutamente estraneo, al di fuori cioè di quelle regole, anche limitative, proprie dell'istituto: infatti, il relativo vincolo, cui tra l'altro si riconnettono valori costituzionalmente protetti, deve rimanere frutto di una libera scelta auto responsabile



attenendo ai diritti intrinseci ed essenziali della persona umana ed alle sue fondamentali istanze, sottraendosi a ogni forma di condizionamento indiretto, ancorché eventualmente imposto dall'ordinamento (cfr. Corte cost. 27/1969; Corte cost. 179/1976; Corte cost. 73/1987; Corte cost. 123/1990; Corte cost. 1991/189; Corte cost. 2000/187; Corte cost. 445/2002).

Ne deriva, pertanto, secondo l'orientamento consolidato della Corte costituzionale, la necessità di sottrarre la libertà matrimoniale a inammissibili condizioni matrimoniali, diverse da quelle giustificate dall'ordine pubblico matrimoniale, ed a condizionamenti anche indiretti.

Inoltre, la libertà di contrarre matrimonio costituisce un diritto fondamentale della persona riconosciuto anche dalla Convenzione ONU sui diritti umani (art. 16 dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 12) e dalla Carta di Nizza (art. 9).

In particolare, va osservato che la CEDU ricomprende la libertà matrimoniale tra quei diritti e libertà che devono esser assicurati senza distinzione di sorta, — come di sesso, di razza, di colore, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di appartenenza ad una minoranza nazionale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione, — e, pur prevedendo che tale diritto debba esser esercitato nell'ambito delle leggi nazionali, (art. 12, secondo comma), tuttavia, non consente che queste ultime possano porre condizioni o restrizioni irragionevoli.

Ed è noto che, secondo quanto autorevolmente statuito dalla Corte costituzionale, laddove una norma nazionale si ponga in contrasto, o quantomeno, nonostante ogni sforzo interpretativo, si dubiti della sua compatibilità con una disposizione convenzionale interposta, il Giudice deve investire la Corte costituzionale della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma Cost. (cfr. Corte cost. 348 e 349/2007).

Alla stregua di tali principi, osserva il Collegio che la previsione per gli stranieri che intendono contrarre matrimonio in Italia, — sia con altro straniero sia con un cittadino italiano, — del nuovo requisito relativo alla regolarità del soggiorno appare limitativa della libertà matrimoniale, sia per lo straniero che per i cittadini italiani, e sembra determinare una discriminazione nell'esercizio di un diritto fondamentale dell'uomo legata ad una mera condizione personale, che non appare ragionevole, in quanto non appare sussistente alcuna esigenza di salvaguardia di altri valori costituzionalmente rilevanti di pari grado, i quali soltanto possono giustificare un limite al diritto fondamentale in esame o un eventuale giudizio di bilanciamento tra contrapposti valori.

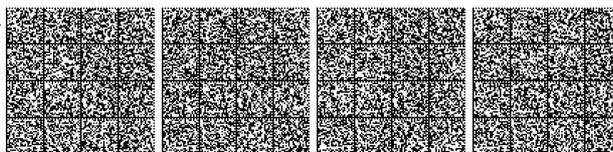
Va, invero, osservato che la ratio *legis* sottesa alla limitazione introdotta dal c.d. pacchetto sicurezza alla libertà matrimoniale appare duplice, e cioè per un verso, sembra esser quella di consentire un controllo sulla presenza di immigrati irregolari nel territorio italiano e, per altro verso, sembra esser quella di evitare matrimoni di convenienza, contratti cioè allo scopo di eludere le norme sull'immigrazione.

Nessuna delle due finalità sopraindicate appare, tuttavia, frutto dell'esigenza di salvaguardare altri diritti fondamentali di rango costituzionale pari a quello in esame, né appare idonea a giustificare la limitazione al diritto inviolabile alla libertà matrimoniale.

Invero, la esigenza di controllo e verifica dei flussi migratori, pienamente legittima da parte degli Stati nazionali, si pone su un piano del tutto diverso rispetto all'esercizio dei diritti fondamentali dell'uomo, e più specificamente del diritto a contrarre liberamente matrimonio.

Più precisamente, gli strumenti giuridici ritenuti necessari a contrastare il fenomeno dell'immigrazione clandestina non possono ragionevolmente incidere sull'esercizio di una libertà umana fondamentale, com'è reso palese dalla fattispecie concreta sottoposta all'esame del Collegio, laddove, seppur lo straniero è già stato individuato come irregolare, è sottoposto a procedimento penale, ed è verosimilmente destinato all'espulsione, — la mancanza del documento attestante la regolarità del soggiorno ha impedito all'Ufficiale dello Stato civile la celebrazione del matrimonio, con *vulnus* evidente non soltanto del diritto fondamentale alla libertà matrimoniale dello straniero e della nubenda cittadina — atteso che anche a quest'ultima non si consente di contrarre matrimonio, secondo la sua libera e consapevole scelta, — ma anche al principio d'eguaglianza, atteso che, nell'ordinamento italiano, la commissione di reati anche di particolare gravità non osta al matrimonio, neppure ove accertati in via definitiva.

In altri termini, appare evidente un grave ed irragionevole squilibrio tra i valori di rango ordinario che la norma intende proteggere ed i diritti di rango costituzionale che, in concreto, vulnera.



Invero, i legittimi scopi di controllo dei flussi migratori perseguiti dalla norma qui sospettata d'incostituzionalità non possono e non debbono travalicare tali intenti, — peraltro, diversamente quanto facilmente perseguibili, — sino al punto di incidere, addirittura negandoli, su diritti fondamentali dell'uomo, sia straniero che italiano, costituzionalmente protetti e connotati dall'universalità, quali sono, appunto, il diritto al matrimonio ed alla formazione di una famiglia.

Senza dire che tali diritti non sono, a ben vedere, neppure configgenti con il diritto dello Stato di controllare i flussi migratori.

Invero, nelle ipotesi che entrambi o uno dei nubendi stranieri siano sforniti di permesso di soggiorno, nulla impedisce che, celebrato il matrimonio, entrambi, — ovvero solamente colui che sia privo di permesso di soggiorno, siano espulsi dal paese, salvo il diritto all'eventuale ricongiungimento valevole anche per i cittadini stranieri, di cui uno regolarmente soggiornante in Italia, che abbiano contratto nella loro patria il vincolo matrimoniale.

Per quanto attiene, poi, all'esigenza di scongiurare eventuali matrimoni di comodo, nel caso invece, che uno dei nubendi sia straniero e l'altro italiano, va osservato che, per un verso, già su un piano meramente logico-giuridico, la possibilità di abuso di un diritto non può consentirne alcuna aprioristica limitazione; e, per altro verso, che l'ordinamento vigente contempla altre misure volte a contrastare ed a sanzionare più adeguatamente il predetto fenomeno, come avviene di nonna con la verifica del requisito dell'effettiva convivenza effettuata dall'autorità amministrativa prima del rilascio di permessi di soggiorno di tale natura.

La limitazione introdotta dal legislatore del 2009 sembra, pertanto, tradursi in una limitazione all'esercizio del diritto fondamentale di contrarre matrimonio, sia dei cittadini stranieri che di quelli italiani, in contrasto con il principio di eguaglianza, che appare riva di ragionevole giustificazione, in quanto la richiesta di un elemento attestante una circostanza del tutto estranea ai tradizionali impedimenti matrimoniali qual'è la regolarità del soggiorno, sembra porsi in contrasto con il favor verso il matrimonio, con tutti i principi costituzionali soprarichiamati e con l'art. 12 della CEDU.

Conclusivamente, la questione di costituzionalità 116 primo comma c.c., limitatamente alle parole «nonché un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano», per contrasto con gli articoli 2, 3, 29, 31 e 117 primo comma della Costituzione, quest'ultimo in rapporto all'art. 12 della CEDU, sotto tutti i profili prospettati, non appare manifestamente infondata ed il procedimento *a quo* deve essere sospeso e gli atti vanno rimessi alla Corte costituzionale per la decisione.

P.Q.M.

Esaminati gli atti del procedimento iscritto al n. 2033/2009 R.G.V.G.:

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 116 primo comma CC., limitatamente alle parole «nonché un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano», introdotte dall'art. 1, comma 15 della legge n.94 del 2009, per contrasto con gli articoli 2, 3, 29, 31 e 117 della Costituzione;

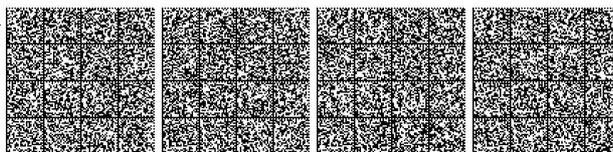
Ordina che, a cura della cancelleria, siano trasmessi gli atti alla Corte costituzionale e che questo provvedimento, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, sia notificato a cura della cancelleria alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che venga comunicato ai Presidenti delle due Camere del Parlamento italiano.

Ordina la sospensione del presente procedimento in attesa della decisione della Corte costituzionale.

Così deciso in Catania, nella Camera di Consiglio del 13 novembre 2009.

Il Presidente: MORGIA

Il giudice est.: PAPPALARDO



n. 27

*Ordinanza del 19 novembre 2010 emessa dal Tribunale amministrativo regionale
per il Piemonte sui ricorsi proposti da Comune di Leinì ed altro contro Regione Piemonte ed altri*

Comuni e province - Norme della Regione Piemonte - Divieto di istituzione di nuovi comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite - Violazione del principio di uguaglianza - Violazione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento degli enti locali.

- Legge della Regione Piemonte 2 dicembre 1992, n. 51, art. 3, come sostituito dall'art. 6, comma 1, della legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 10.
- Costituzione, artt. 3 e 117, comma terzo.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1097 del 2009, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Comune di Leinì (Torino), rappresentato e difeso dall'avv. Giorgio Santilli, con domicilio eletto presso il medesimo in Torino, via Paolo Sacchi, 44;

Contro Regione Piemonte, rappresentata e difesa dall'avv. Giulietta Magliona, con domicilio eletto presso la stessa in Torino, piazza Castello, 165; Comune di Borgaro Torinese, rappresentato e difeso dagli avv. Alessandro Sciolla, Sergio Viale, con domicilio eletto presso Sergio Viale in Torino, corso Montevecchio, 68; Comune di Caselle Torinese, Provincia di Torino; Comune di Settimo Torinese; rappresentato e difeso dall'avv. Manuela Sanvido, con domicilio eletto presso la medesima in Torino, via Grassi, 9; sul ricorso numero di registro generale 1106 del 2009, proposto da: Comune di Settimo Torinese, rappresentato e difeso dall'avv. Manuela Sanvido, con domicilio eletto presso la stessa in Torino, via Grassi, 9;

Contro Regione Piemonte, rappresentata e difesa dall'avv. Giulietta Magliona, con domicilio eletto presso la stessa in Torino, piazza Castello, 165; Consiglio Regionale del Piemonte, VIII Commissione Consiliare del Consiglio Regionale del Piemonte, Comune di Leinì, Comune di Caselle Torinese; Comune di Borgaro Torinese, rappresentato e difeso dagli avv. Alessandro Sciolla, Sergio Viale, con domicilio eletto presso l'avv. Alessandro Sciolla in Torino, corso Montevecchio, 68;

Per l'annullamento quanto al ricorso n. 1097 del 2009:

della deliberazione C.R. 271-34222 del 29 luglio 2009 di indizione del *referendum* consultivo per l'istituzione del Comune di Mappano;

del decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 93 del 21 settembre 2009 di indizione del *referendum* ...
quanto al ricorso n. 1106 del 2009:

del Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 93 del 21 settembre 2009, con cui è stato indetto *referendum* consultivo, ai sensi e con le modalità di cui al titolo III della legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4 e s.m.i., per l'istituzione di un nuovo Comune denominato «Mappano», mediante unificazione del territorio di Mappano, attualmente diviso tra i Comuni di Borgaro Torinese, Caselle Torinese, Leinì e Settimo Torinese;

della Deliberazione Consiliare 29 luglio 2009, n. 488, del Consiglio Regionale del Piemonte, di effettuazione di un *referendum* consultivo per la istituzione del nuovo Comune di Mappano;

del Parere favorevole dell'VIII Commissione consiliare in merito all'indizione del *referendum* (non noto al ricorrente);

della relazione di accompagnamento alla proposta di legge n. 633 (istituzione di Mappano), di iniziativa consiliare ...

Visti i ricorsi ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Piemonte e di Comune di Borgaro Torinese e di Comune di Settimo Torinese e di Regione Piemonte e di Comune di Borgaro Torinese;



Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 aprile 2010 il Referendario Avv. Alfonso Graziano e uditi per le parti i difensori avv. Margherita Buscaglino, su delega dell'avv. Santilli per parte ricorrente; avv. Magliona per la Regione; avv. Alberto Marengo, su delega dell'avv. Sanvido per il Comune di Settimo Torinese; nessuno per il Comune di Borgaro Torinese; avv. Alberto Marengo, su delega dell'avv. Sanvido per parte ricorrente, avv. Magliona per la Regione, nessuno per il Comune di Borgaro Torinese;

Vista la Camera di Consiglio del 23 settembre 2010 cui la questione è stata rinviata per approfondimenti sulla natura della potestà legislativa statale e regionale *in subiecta materia*.

1.1. Con il gravame in epigrafe il ricorrente Comune di Leini impugna la deliberazione di Consiglio Regionale n. 271-34222 del 29 luglio 2009 di indizione di un *referendum* consultivo per l'istituzione del Comune di Mappano mediante distacco della comunità recante tale denominazione, dai Comuni di Settimo Torinese, Caselle Torinese, Borgaro Torinese e Leini che attualmente condividono il territorio di Mappano.

Con Ordinanza cautelare n. 865/2009 la Sezione aveva accolto la domanda interinale di sospensiva ritenendo affetta l'impugnata deliberazione dal vizio di violazione dell'art. 34 della L. Reg. Piemonte n. 4/1973 con riguardo alla data di convocazione dei comizi referendari (fissata al 15 novembre 2009) in quanto la citata norma la consente in una domenica compresa tra il 1° ottobre e il 15 novembre purché la deliberazione regionale indittiva della consultazione popolare sia divenuta esecutiva entro il 31 luglio dello stesso anno, là dove il provvedimento all'esame, essendo stato adottato nell'adunanza consiliare del 29 luglio 2009 non sarebbe stato ancora esecutivo a tale data siccome non dichiarato immediatamente eseguibile, l'esecutività rimontando, quindi, solo al giorno della sua pubblicazione, avvenuta sul 5° supplemento ordinario del B.U.R. del 7 agosto 2009, in aderenza al disposto della Legge statale n. 62/1953 regolante il funzionamento degli organi regionali, tuttora in vigore, che la Sezione ha ritenuto prevalesse su eventuali leggi regionali di diverso tenore per il principio di specialità valevole anche a favore di leggi anteriori in ossequio al canone per il quale «*lex posterior generalis non derogat lege priori speciali*».

1.2. Il Consiglio di Stato, investito dell'appello cautelare, riformando con Ordinanza n. 6425/2009 la pronuncia cautelare di primo grado, ha invece opinato che sulla citata norma prevalesse la L. Reg. Piemonte 4 luglio 2005, n. 29 — dettata per la disciplina del procedimento amministrativo nei margini della competenza regionale in tale materia — la quale all'art. 29 pone la regola, che il T.A.R. aveva ritenuto, a motivo della sua genericità, inidonea a disciplinare il fenomeno speciale dell'efficacia delle deliberazioni degli organi collegiali regionali, della «*efficacia costitutiva*» degli atti amministrativi al momento dell'approvazione dell'organo competente.

In forza della pronuncia del Giudice d'appello, di reiezione della domanda cautelare spiegata in primo grado, il Presidente della Giunta della Regione Piemonte ha adottato il decreto 16 febbraio 2010, n. 17 di indizione del *referendum* consultivo per l'istituzione del Comune di Mappano, operando un integrale rinvio ai contenuti del precedente decreto n. 93/2009 non più oggetto di sospensione giudiziale e convocando i comizi elettorali referendari per il giorno 18 aprile 2010.

1.3. Il Comune ricorrente adiva nuovamente questo T.A.R. insorgendo avverso il citato ultimo decreto regionale mediante motivi aggiunti depositati il 25 marzo 2010 e recanti anche la contestuale domanda cautelare.

Analogo ricorso interponeva anche il Comune di Settimo Torinese, iscritto al r.g. n. 1106/2009.

Con il primo motivo si deduceva l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della L. Reg. Piemonte n. 51/1992 come modificato dalla L. Reg. Piemonte 26 marzo 2009, n. 10 per violazione degli artt. 117 e 3 della Costituzione e di conseguenza l'illegittimità derivata dei suindicati decreti presidenziali regionali che danno la stura al procedimento inteso all'istituzione del nuovo comune e che fondano sulla contestata norma di legge regionale che stabilisce in 5.000 il numero minimo di abitanti ai fini della creazione di un nuovo comune.

1.4. Nella tesi del ricorrente, dunque, l'art. 3 della L. Reg. Piemonte il quale, nella modifica operata con il citato art 6, comma 1, della L. Reg. 26 marzo 2009, n. 10, stabilisce che «Non possono essere istituiti nuovi Comuni con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri Comuni scendano sotto tale limite, salvo di casi di fusione tra più Comuni, di cui all'articolo 10», impatta con l'art. 15 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento delle autonomie locali, che statuisce, invece, che «non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite».

E poiché ai sensi dell'art. 1, comma 3 del predetto Testo unico con esso vengono enunciati principi che per gli enti locali «costituiscono limite inderogabile per la loro autonomia normativa», il relativo limite dei 10.000 abitanti non poteva essere abbassato dalla Regione Piemonte a 5.000, potendo la potestà legislativa regionale, che per il deducendo è di tipo concorrente, essere esercitata solo nel rispetto dei limiti, stabiliti dal legislatore nazionale, tra i quali va annoverato quello dei 10.000 abitanti contenuto all'art. 15 del T.U.E.L.



A supporto della sua linea argomentativa il ricorrente Comune invoca la sentenza di codesta sovrana Corte 5 gennaio 1993, n. 1 che ha affermato che «La legge 8 giugno 1990, n. 142 ha formulato la nuova disciplina delle autonomie locali statuendo, ai sensi dell'art. 128 Cost., i principi relativi all'ordinamento dei Comuni e delle Province (...) Al quadro dei nuovi principi organizzativi delle autonomie locali va ricondotta anche la previsione di cui all'art. 11, primo comma, della legge n. 142, dove — proprio al fine di evitare l'eccessiva “polverizzazione” delle circoscrizioni comunali e delle relative rappresentanze — viene sanzionato il divieto di istituire “nuovi Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti o la cui istituzione comporti, come conseguenza, che altri Comuni scendano sotto tale limite”».

Prosegue ancora il ricorrente contrastando l'assunto regionale, esposto nella relazione alla L. Reg. n. 10/2009 che ha ridotto ai ripetuti 5.000 abitanti la soglia minima già fissata in 8.000 nell'originario testo della L. Reg. n. 51/1992, a stare al quale per effetto della riforma del Titolo V della Costituzione «è possibile affermare che la materia “circoscrizioni territoriali comunali” è rimessa alla competenza esclusiva regionale, comportando pertanto la possibilità per la Regione di legiferare in merito».

Sostiene, invece, il Comune deducente l'erroneità di tale punto di vista, in quanto l'art. 15 del d.lgs. 267/2000 attiene alla materia dell'ordinamento degli enti locali che l'art. 117 della Costituzione al comma 2, lettera p) riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Essendo, conclude, la disciplina dell'ordinamento degli Enti locali, materia di legislazione statale esclusiva o, al più, concorrente, e come tale da esercitarsi nel rispetto dei principi generali unificanti contenuti nel T.U.E.L., la L. Reg. Piemonte n. 51/1992 non poteva recare una regolamentazione difforme, quanto al predetto limite di abitanti, dai precetti stabiliti dal Legislatore nazionale che ha fissato il limite di 10.000 abitanti. Ne consegue che l'art. 3, comma 2 della L. Reg. cit. viola l'art. 117 della Costituzione nonché lo stesso principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della stessa, poiché determina un'ingiustificata disparità di trattamento fra il Piemonte e le altre Regioni italiane.

Ritiene pressoché *in re ipsa* il Comune la rilevanza della illustrata questione di costituzionalità, domandando al Tribunale la rimessione degli atti alla Consulta per la risoluzione dell'incidente sollevato, nonché la loro sospensione.

1.5. Dal canto suo la Regione Piemonte, con memoria depositata il 7 aprile 2010 resiste alle riassunte doglianze articolate dal Comune, assumendo che con la riforma del Titolo V della Costituzione la materia «circoscrizioni comunali», originariamente riservata dal precedente testo dell'art. 117 Cost. alla legislazione regionale concorrente, sarebbe da ascrivere all'alveo della potestà legislativa regionale residuale, non ricevendo più un espresso riconoscimento nel secondo e terzo comma dell'art. 117 cit., conseguendone che a quella materia si attaglierebbe il principio di residualità scolpito al comma 4 della predetta norma costituzionale, a termini del quale «spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato». Invoca all'uopo la Regione varia dottrina, a dire della quale, da un lato la nozione unitaria di ordinamento degli enti locali sarebbe stata travolta dalla nuova disciplina costituzionale introdotta con il varo del nuovo Titolo V e, dall'altro, se «la Costituzione avesse voluto attribuire alla legge dello Stato la potestà di disciplinare l'ordinamento locale, lo avrebbe detto espressamente». Dal che discenderebbe, secondo l'invocata dottrina, che è possibile sostenere che le Regioni possano oggi disciplinare significativi profili dell'ordinamento locale.

La Regione resistente, sulla scorta delle addotte affermazioni dottrinarie, argomenta quindi che vista la conferma, con il mantenimento dell'art 133, comma 2, Cost., della competenza regionale già prevista dall'art. 117 in materia di circoscrizioni comunali e rilevata la mancanza di riserva di legge statale «anche soltanto a definire limiti o criteri generali in materia», la competenza della Regione in proposito incontrerebbe «il solo limite del rispetto del principio della consultazione delle popolazioni interessate, mentre nessun potere può attribuirsi allo Stato, diversamente da quanto accade per le province, visto il mantenimento dell'art. 133, primo comma, Cost.» (memoria regionale cit., pag. 9).

Deve preliminarmente il Collegio disporre la riunione del presente ricorso con quello iscritto al r.g. n. 1106/2009 proposto dal Comune di Settimo Torinese, stante l'identità della materia oggetto del contendere e dei provvedimenti impugnati.

2.1. Ritiene il remittente Collegio che la divisata questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della L. Reg. Piemonte 2 dicembre 1992, n. 51, come sostituito dall'art. 6, comma 1, della L. Reg. Piemonte 26 marzo 2009, n. 10 sia rilevante e non manifestamente infondata per la ragioni di seguito illustrate.

2.2. Quanto al primo fondamentale presupposto del sindacato di costituzionalità, ovverosia la rilevanza della soggetta questione, la stessa è agevolmente dimostrabile ove si consideri che provvedimenti della Giunta regionale di indizione del *referendum* consultivo all'esame della Sezione fondano tutti sulla denunciata L. Reg. n. 51/1992 che ha disciplinato il procedimento di costituzione di nuovi comuni stabilendo l'incostituzionale limite di abitanti di 5.000 unità.

Pertanto, ove codesta sovrana Corte dovesse dichiarare la fondatezza della rimessa questione e per l'effetto cassare dall'ordinamento l'art. 3 denunciato, discenderebbe l'illegittimità derivata dei gravati provvedimenti indittivi della con-



sultazione referendaria intesa all'istituzione del Comune di Mappano avente popolazione inferiore al limite di 10.000 abitanti recato dall'art. 15 del T.U.E.L.

Ne consegue che la soluzione della prospettata questione di costituzionalità assume indefettibile rilevanza nella controversia all'esame, atteso che, secondo quanto or ora spiegato, l'accoglimento — nel quale si confida — della sottoposta questione di infrazione costituzionale importerebbe il giudizio di illegittimità derivata dei decreti regionali gravati, con conseguente accoglimento del ricorso e dei relativi accessivi motivi aggiunti e annullamento degli atti rispettivamente impugnati.

3.1. Opina il Tribunale che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della L. Reg. n. 51/1992 come modificato dalla L. Reg. n. 10/2009 per contrasto con gli artt. 117 e 3 della Carta costituzionale sia non manifestamente infondata per le ragioni in appresso snocciolate.

Deve, al riguardo il remittente Collegio dissentire dalle ricostruzioni dottrinarie degli ambiti della potestà legislativa regionale in materia di ordinamento delle autonomie locali, invocate dalla Regione Piemonte e più sopra rassegnate, poiché siffatte elaborazioni da un canto trascurano di procedere ad una lettura sistematica dell'art. 117, commi 2 e 3 della Costituzione e delle relative declaratorie di materie ivi contenute e, dall'altro, obliterano specifici e non risalenti precedenti di codesto supremo Giudice delle Leggi, che hanno correttamente ascritto la materia dell'ordinamento delle autonomie locali all'alveo della competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Ascrizione dalla cui parte militano anzitutto elementi di corretta ermeneusi dell'art. 117, lett. *p*) Cost., in combinata lettura con l'indicazione di altre materie di legislazione esclusiva statale contenute alle precedenti lettere della norma costituzionale citata.

Orbene, che il perimetro delle materie espressamente annesse dalla lett. *p*) dell'art. 117 alla legislazione esclusiva statale sia sufficientemente ampio e idoneo pertanto ad involgere anche la specifica materia dell'ordinamento territoriale dei Comuni, è conclusione che origina dalla locuzione adoperata dalla norma, significativamente espressa nei testuali termini di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

3.2. Il Legislatore costituzionale, dunque, impiegando la delineata parabola lessicale ha inteso abbracciare e includere nel raggio della competenza legislativa esclusiva dello Stato ogni segmento della vita delle autonomie locali, principiando dal momento genetico, identificato nella «legislazione elettorale» che è la *sedes materiae* delle fondamenta personali di un ente locale individuandone i rappresentanti eletti dal popolo, di poi transitando attraverso il momento diacronico dell'attività e delle competenze degli «organi di governo», fino a giungere all'approdo terminale del tracciato percorso fenomenico, individuandolo nelle «funzioni fondamentali» dell'Ente locale.

Ma, opina il remittente Collegio, se ogni momento della vita di un Ente locale è devoluto dal legislatore costituzionale alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, appare in *re ipsa* che siffatta devoluzione includa anche il momento genetico basilare della istituzione stessa di un Ente locale, nelle sue componenti geografiche e personali, ivi compresa la fissazione del numero minimo di abitanti. E la spia dell'onnicomprendività dell'ascrizione allo Stato della competenza legislativa esclusiva in tutta la materia dell'ordinamento degli enti locali si rinviene dalla stessa soppressione dall'ambito della legislazione regionale concorrente, della materia delle circoscrizioni territoriali comunali, espunta dal testo del comma 3 dell'art. 117 che enumera le materie di legislazione concorrente.

Siffatta espunzione e salvo quanto appresso si dirà a proposito dell'art. 133, non può che essere letta, a parere del remittente Tribunale, in combinato effetto con l'ampiezza, più sopra rimarcata, dell'attribuzione alla legislazione esclusiva statale, delle materie involgenti tutta la vita degli enti locali, dal momento genetico delle consultazioni elettorali a quello diacronico degli organi di governo e delle relative fondamentali funzioni.

Di tal ché, ad avviso del remittente Collegio, eliminando dal novero delle materie di legislazione concorrente quella delle circoscrizioni comunali ed abbracciando ogni settore della vita degli enti locali nel fuoco dell'art. 117 lett. *p*) il legislatore costituzionale ha palesato l'intento di riservare alla legislazione esclusiva dello Stato tutto il microsistema dell'ordinamento degli enti locali, in ossequio al superiore pregante principio dell'unitarietà dell'ordinamento giuridico.

3.3.1. Necessita ora valutare la pertinenza e la pregnanza del precedente di codesta sovrana Corte invocato da parte ricorrente, vale a dire la sentenza n. 1 del 5 gennaio 1993 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della L. Reg. Abruzzo 18 giugno 1992 recante ricostituzione dei Comuni di Arischia e Paganica mediante distacco dal Comune dell'Aquila. La decisione è stata resa in un giudizio in via principale promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri avverso la citata fonte regionale.



Codesta Corte ha avuto in quell'occasione cura di chiarire che la L. 142/1990 aveva ridisegnato i principi dell'ordinamento dei Comuni e delle Province ai sensi dell'art. 128 Cost., precisando, in tale contesto, che «al quadro dei nuovi principi organizzativi delle autonomie locali va ricondotta anche la previsione di cui all'art. 11, primo comma della legge 142, dove, — proprio al fine di evitare la eccessiva “polverizzazione” delle circoscrizioni comunali e delle relative rappresentanze — viene sanzionato il divieto di istituire nuovi comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri Comuni scendano sotto tale limite».

La conseguenza, sul piano dei rapporti tra le fonti, che viene desunta dalla riportata premessa dogmatica è che «tale disposizione, per il fatto di risultare espressa in una legge che ha regolato in termini organici la materia delle autonomie locali, non può non aver determinato l'abrogazione implicita di tutte le norme anteriori incompatibili incluse nella stessa materia, ivi comprese quelle enunciate in leggi di carattere speciale non preservate dalla nuova normativa».

Per l'effetto, codesto Giudice delle leggi ha dichiarato abrogata per incompatibilità con l'art. 11 della L. n. 142/1990, la L. n. 71/1953 che consentiva la possibilità di ricostituire comuni soppressi dopo il 28 ottobre 1922 «ancorché la loro popolazione sia inferiore ai 3.000 abitanti».

3.3.2. Ricostruito nei precisati termini il dictum di cui alla sentenza costituzionale n. 1/1993 rileva il remittente Collegio come la stessa se da un lato reca argomenti a suffragio della ritenuta non manifesta infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale poiché statuisce che il limite dei 10.000 abitanti fissato dall'art. 15 del T.U.E.L. è da ascrivere al novero dei principi fondamentali tracciati dal Legislatore nazionale nella materia dell'ordinamento delle autonomie locali, dall'altro non è perfettamente calzante al caso all'esame per le seguenti conducenti ragioni formali.

In primo luogo perché la questione in allora affidata al supremo sindacato di Codesta sovrana Corte, si dipanava tra il disposto dell'art. 117 che annoverava le circoscrizioni comunali tra le materie di legislazione concorrente e quello dell'art. 128 Cost. a termini del quale i Comuni e le Province sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati con legge statale.

In siffatto alveo disegnato dalle suindicate norme costituzionali appariva del tutto naturale che la potestà legislativa regionale, qualificata come concorrente con quella statale, dovesse predicarsi limitata al rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato, coerentemente del resto, con il disposto dell'art. 128 Cost. testé ricordato. Tant'è che lo stesso D.lgs. n. 267/2000 reca la disciplina dell'ordinamento delle autonomie locali ai sensi dell'art. 128 cit.

3.3.3. Il panorama normativo costituzionale di riferimento è tuttavia radicalmente mutato per l'intervento della L. Cost. n. 1/2003, che ha com'è noto, ridisegnato il Titolo V della seconda parte della Carta fondamentale e, per quel che qui interessa, ha abrogato l'art. 128 Cost. e ha contestualmente espunto dal novero delle materie di legislazione concorrente il settore delle circoscrizioni comunali, non contemplandolo tra gli ambiti di legislazione concorrente all'art. 117, comma 3 della Costituzione.

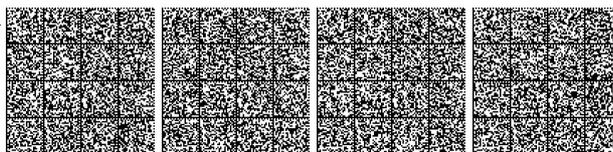
Ne consegue che il precedente di codesta sovrana Corte invocato dal ricorrente Comune mal si attaglia alla fattispecie all'esame, se non nella misura in cui nella evocata sentenza costituzionale è con forza rimarcato l'assunto secondo il quale il limite di 10.000 abitanti costituisce un principio fondamentale inderogabile per l'istituzione di nuovi Comuni.

5.1. Tutto ciò doverosamente chiarito in chiave di corretta esegesi, opina il remittente Tribunale che sia infondato l'assunto sviluppato nella proposta di legge regionale, secondo cui la materia delle circoscrizioni comunali appartenga ormai, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, agli spazi di potestà legislativa residuale o esclusiva della Regione.

Osta a siffatta ricostruzione del potere normativo regionale, oltre che la più sopra evidenziata portata onnicomprensiva della lett. p) dell'art. 117, involgente il momento genetico e quello diacronico della vicenda storico-sociale dell'Ente locale, lo stesso orientamento espresso sul punto dalla giurisprudenza di codesta sovrana Corte.

Invero, la Corte costituzionale ha più volte enunciato il principio di diritto a stare al quale solo la disciplina delle Comunità montane è ascrivibile al quadro della competenza legislative residuale o esclusiva delle Regioni, ma non quella dei Comuni e delle Province. Codesto supremo Giudice ha infatti di recente ribadito che «la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra nella competenza residuale delle Regioni (...) con la conseguenza che non può trovare applicazione la disposizione di cui all'art. 117, terzo comma, ultima parte, la quale presuppone invece che i verta in materia di legislazione concorrente» (Corte Cost., 24 luglio 2009, n. 237).

Tale decisione richiama quanto già statuito dalla Corte con le precedenti sentenze n. 244 e 456 del 2004 e n. 397/2006.



Orbene, la cennata riconduzione della disciplina delle Comunità montane alle sfere di competenza legislativa residuale delle regioni «pur in presenza della loro qualificazione come enti locali» non può che essere implicitamente intesa nel senso che, invece, la disciplina degli enti locali in senso stretto, ossia delle Province e dei Comuni è da ricondurre alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

5.2. Il delineato convincimento, segnala il Collegio, è stato oltretutto a chiare note espresso da codesta sovrana Corte in una pronuncia precedente, che si è però confrontata con il nuovo testo dell'art. 117 Cost. varato in occasione della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione.

Ebbene, codesto supremo Giudice ha avuto occasione di chiarire che «il nuovo testo dell'art. 117 Cost. non innova al sistema precedente, nel quale le sole regioni a statuto speciale godevano di una competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali del proprio territorio, mentre le regioni ordinarie ne erano prive, sicché quella competenza non è intaccata dalla riforma costituzionale, ma sopravvive» (Corte Costituzionale, 13 febbraio 2003, n. 48).

Più in particolare, Codesta Sovrana Corte nella motivazione della su invocata pronuncia, punto 2.1., ha precisato che «Nel caso specifico dell'ordinamento degli enti locali, il nuovo testo dell'art. 117 non fa che ripercorrere, in forme nuove, le tracce del sistema costituzionale preesistente, in cui le sole Regioni a statuto speciale godevano già (in particolare dopo la riforma degli statuti recata dalla legge cost. 23 settembre 1993, n. 2) di una competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali del proprio territorio, mentre le Regioni ordinarie ne erano prive. Tale competenza, attribuita alle Regioni differenziate, non è intaccata dalla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione, ma sopravvive, quanto meno, nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli statuti».

Come si nota, dunque, le sole regioni a statuto speciale godono di competenza esclusiva in materia di ordinamento delle autonomie locali, là dove le Regioni a statuto ordinario ne sono prive, anche nel nuovo regime portato dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione.

Deve pertanto, a parere del remittente Tribunale, sostenersi che appartiene unicamente allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di disciplina dell'ordinamento delle autonomie locali.

Non è quindi condivisibile sia l'opzione dottrinarina invocata dalla Regione, secondo la quale nel nuovo regime sarebbe scomparsa la materia unitaria «ordinamento delle autonomie locali», sia la linea difensiva dell'Ente territoriale resistente, ad avviso del quale esso fruirebbe di competenza esclusiva in materia di ordinamento delle autonomie locali.

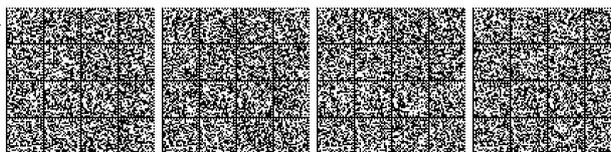
5.3. Merita, peraltro, di essere sottolineato che la linearità del ricostruito sistema del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni sconta un'intima contraddizione, interna allo stesso dettato costituzionale.

Orbene, nel mentre va ribadito che la complessiva materia della disciplina dell'ordinamento delle autonomie locali è da ascrivere alla legislazione esclusiva dello Stato, come più sopra argomentato, in virtù della lettura dell'art. 117, comma 2, lett. p) Cost. e del principio di onnicomprensività che se ne ricava, pur tuttavia, all'interno del perimetro della suddetta materia è dato individuare un sottoinsieme, costituito dalla istituzione di nuovi Comuni, che la Carta fondamentale sembra ripartire tra Stato e Regioni.

Deve, invero, il remittente Collegio confrontarsi con il disposto di cui all'art. 133, comma 2, Cost., che stabilisce che «La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni».

Al riguardo, tenuto conto che la competenza legislativa residuale delle Regioni, a norma dell'art. 117, comma quarto Cost. deve predicarsi relativamente a tutte le materie non espressamente riservate in Costituzione alla potestà legislativa dello Stato, ritiene il Tribunale che il micro settore dell'istituzione di nuovi Comuni, rientrando nel perimetro della materia «ordinamento delle autonomie locali», sia da ascrivere non certo alla potestà legislativa primaria o residuale, come infondatamente preteso dalla Regione e affermato nella relazione alla proposta di legge in scrutinio, bensì, più correttamente, al quadro della competenza legislativa concorrente. Ne consegue che dal combinato disposto dell'art. 117, comma 2 lett. p) Cost., come interpretato da Corte cost. n. 48/2003 e dell'art 133, comma 2 Cost. testé riportato, emerge che ferma restando l'ascrizione alla legislazione esclusiva dello Stato della disciplina dell'ordinamento delle autonomie locali, deve ritenersi che il Legislatore costituzionale abbia ritagliato a favore della potestà normativa regionale una sfera di competenza legislativa ripartita o concorrente, concernente l'istituzione di nuovi comuni e la modifica delle loro circoscrizioni e denominazioni.

Correlativamente il delineato potere legislativo regionale *in subiecta materia* deve essere esercitato nella rigorosa osservanza dei principi fondamentali stabiliti con legge nazionale, ai sensi dell'art. 117, comma 3, ultima parte della Costituzione.



Tra siffatti principi va sicuramente annoverato quello scolpito all'art. 15 del T.U.E.L. in ossequio al quale posto che le Regioni, in armonia con gli artt. 117 e 133 Cost. possono modificare le circoscrizioni territoriali, sentite le popolazioni interessate, è vietata comunque l'istituzione di nuovi comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti che altri comuni scendano al di sotto di tale limite.

La qualità di principio fondamentale in materia di ordinamento delle autonomie locali è stata come ricordato, attribuita da codesta sovrana Corte all'art. 11, primo comma dell'abrogata L. n. 142/1990, recante identica disposizione.

Del pari l'indicata natura va riconosciuta all'art. 15 del d.lgs. n. 267/2000.

Rammenta il Tribunale che la *ratio* che sottende il principio in analisi va correttamente individuata nell'esigenza di scongiurare la creazione dei c.d. comuni polvere, ossia comunità locali di ridottissime dimensioni, determinanti superfetazione di organi di governo e di rappresentanza, con il correlativo spreco di risorse pubbliche e di apparati amministrativi, in distonia con il canone di buon andamento scolpito all'art. 97 Cost.

Dal che discende *de plano* che l'art. 3 della L. Reg. Piemonte 2 dicembre 1992, n. 51, nel testo modificato dall'art. 6, comma 1 della L. Reg. Piemonte 26 marzo 2009, n. 10, nella parte in cui stabilisce che il limite per la costituzione di nuovi comuni è fissato in 5.000 abitanti è seriamente indubitato di infrazione costituzionale per violazione del rammentato principio fondamentale, informante la disciplina dell'ordinamento delle autonomie locali, recato dall'art. 15 del T.U.E.L. e pertanto per violazione dell'art. 117, comma 3 della Costituzione.

Del pari impattato è del resto l'art. 3 della Carta fondamentale, atteso che il contrastante regime portato dalla denunciata norma regionale infirma il principio di uguaglianza poiché legittima l'emersione di un trattamento differenziato rispetto a quello valevole per la generalità delle altre Regioni della Repubblica.

Per le ragioni tutte finora investigate, sul fondamento delle argomentazioni che precedono ed alla stregua della ritenuta rilevanza e sviscerata non manifesta infondatezza della prospettata questione, si rimette la sua decisione alla Corte Costituzionale con sospensione dei presenti giudizi.

P.Q.M.

Letto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata:

1. in violazione degli artt. 3 e 117, comma 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della L. Reg. Piemonte 2 dicembre 1992, n. 51, come modificato dall'art. 6, comma 1 della L. Reg. Piemonte 26 marzo 2009, n. 10 nella parte in cui stabilisce: «Non possono essere istituiti nuovi Comuni con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri Comuni scendano sotto tale limite, salvo di casi di fusione tra più Comuni, di cui all'articolo 10».

Sospende medio tempore i presenti riuniti giudizi con rinvio al definitivo per ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

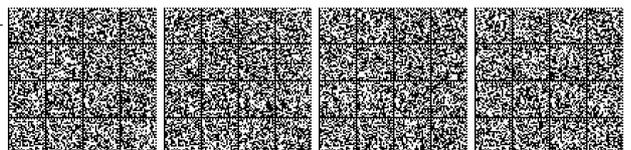
Ordina che, a cura della Segreteria del Tribunale, la presente Ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Presidente della Giunta Regionale del Piemonte nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della conseguente pronuncia della Corte costituzionale decorre il termine perentorio di mesi sei per la riassunzione davanti a questo Tribunale Amministrativo Regionale dei giudizi medio tempore con la presente Ordinanza sospesi.

Così deciso in Torino nelle camere di consiglio del giorno 8 aprile 2010 e 23 settembre 2010.

Il Presidente: BIANCHI

L'estensore: GRAZIANO



N. 28

*Ordinanza del 10 dicembre 2010 emessa dal Tribunale di Agrigento
nel procedimento penale a carico di Diouf Ibou*

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 10 dicembre 2010, Diouf Ibou, nato in Senegal il 2 febbraio 1985, 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, permaneva illegalmente nel territorio dello Stato in violazione del provvedimento di espulsione emesso dal Questore di Agrigento ai sensi dell'art.14, comma 5 bis in data 11 agosto 2010. Fatto accertato in Agrigento il 9 dicembre 2010.

Il G.M., ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza ai sensi dell'art.23, L. 11 maggio 1953 n. 87, sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art.14, 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 giudice 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 11 agosto 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.

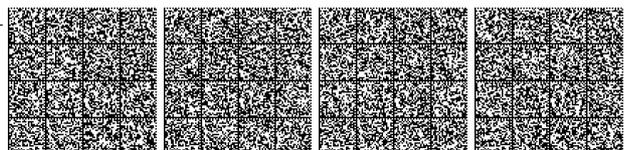
Non manifesta infondatezza della questione.

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, l.cit. è stata già proposta al giudizio della Corte costituzionale che ha ritenuto le questioni inammissibili per carenza di motivazione (Corte cost. n. 22/2007) o infondate (Corte Cost., 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 (*cf.* 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 38 i 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, l.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 di provvedimenti restrittivi della libertà personale ad opera della p.g.

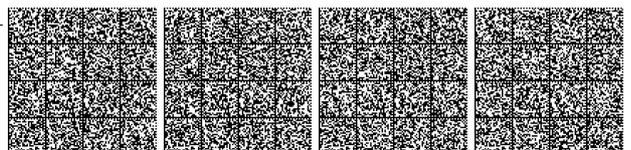
Ora, nel caso di specie, tale coerenza non può non essere giudicata alla luce del complessivo sistema amministrativo a cui la sanzione penale accede e, in particolare, tenendo conto del fatto 1) che la legge già in via amministrativa prevede una efficace reazione dell'autorità rispetto all'ingresso e 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, l.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.lvo 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.lvo 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.lvo 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 ovvero deve scontare una pena detentiva.

4. Per le considerazioni sopra esposte deve, dunque, ritenersi non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma cinque, *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;

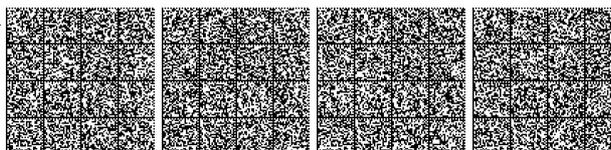
Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma cinque quinquies per contrasto con gli artt. 3 e 13 della Costituzione;

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 10 dicembre 2010

Il giudice: D'ANDRIA



n. 29

*Ordinanza del 20 dicembre 2010 del Tribunale di Oristano
nel procedimento penale a carico di Boni Alessandra*

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Sardegna - Interventi di adeguamento e ampliamento del patrimonio edilizio esistente - Possibilità di adeguamento e incremento volumetrico dei fabbricati ad uso residenziale, di quelli destinati a servizi connessi alla residenza e di quelli relativi ad attività produttive, anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici e in deroga alle vigenti disposizioni normative regionali - Lesione delle competenze dei Comuni in materia di pianificazione urbanistica del territorio - Esorbitanza dai limiti della competenza della legislazione regionale - Contrasto con la normativa comunitaria, a fronte della mancata Valutazione Ambientale Strategica di cui alla direttiva comunitaria 2001/42/CE - Violazione del principio di uguaglianza, per la diversità di disciplina rispetto alle altre Regioni che abbiano rispettato le prerogative comunali - Lesione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale e irragionevole violazione del principio di uguaglianza, a fronte della depenalizzazione di una condotta penalmente rilevante in altra Regione.

- Legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4, art. 2.
- Costituzione, artt. 3, 25, 117, primo comma (in relazione alla direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001) e sesto, e 118; Statuto della Regione Sardegna, art. 3, primo comma.

IL TRIBUNALE

letta la richiesta di sequestro preventivo del Pubblico Ministero esaminati gli atti del procedimento penale a carico di Boni Alessandra, nata a Oristano il 2 aprile 1976 indagata in qualità di committente, per il reato previsto dall'art. 44 lettera A decreto del Presidente della Repubblica 380/01, per avere iniziato opere di ristrutturazione edilizia - finalizzata a ricavare tre appartamenti in luogo dei due esistenti al piano attico del condominio residenziale in via Segni n. 5 di Oristano - con incremento di volume e di superficie coperta (ottenuto mediante l'abbattimento di parte della muratura perimetrale, ricostruita in modo da inglobare e trasformare in volume coperto la superficie occupata in precedenza dalle terrazze) in violazione degli indici di fabbricabilità previsti dagli strumenti urbanistici del Comune di Oristano. In Oristano, il 3 novembre 2010.

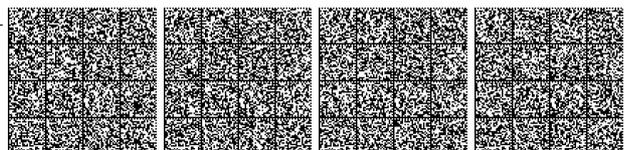
PREMESSO

Il *fumus commissi delicti* relativo ai reati ipotizzati dal p.m. si desume dalla CNR in data 23 novembre 2010 e dal verbale di sequestro dell'opera in data 3 novembre 2010. Da tali atti, infatti, risulta che al momento del sequestro eseguito dalla Polizia Municipale nella proprietà dell'indagata (e del qua le decaduti gli effetti viene chiesto oggi autonomo provvedimento cautelare) erano in corso opere tendenti a trasformare completamente la geometria del piano attico, il cui volume era stato già incrementato con inglobamento delle terrazze nella superficie coperta, diretta a ricavare tre unità immobiliari in luogo delle due preesistenti.

L'unico titolo in possesso della committente per l'esecuzione dei lavori era una D.I.A. presentata ai sensi degli artt. 2 e 10 della LRS 23 ottobre 2009 n. 4 (c.d. Piano Casa). sulla base della quale erano stati iniziate le opere di ristrutturazione senza però attendere lo spirare del termine di trenta giorni previsto dall'art. 23 decreto del Presidente della Repubblica 380/01.

Il quadro normativo è il seguente.

La legge regionale 23 ottobre 2009, n. 4, recante "Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo" all'art. 2 (Interventi di adeguamento e ampliamento del patrimonio edilizio esistente) consente "anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici ed in deroga alle vigenti disposizioni normative regionali, l'adeguamento e l'incremento volumetrico dei fabbricati ad uso residenziale, di quelli destinati a servizi connessi alla residenza e di quelli relativi ad attività produttive, nella misura massima, per ciascuna unità immobiliare, del 20 per cento della volumetria esistente, nel rispetto delle previsioni di cui al decreto legislativo



19 agosto 2005, n. 192 (Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia) e successive modifiche ed integrazioni".

Il successivo art. 10 (Norme sulla semplificazione delle procedure amministrative in materia edilizia) al comma 3 specifica che "gli interventi di cui agli articoli 2, 3 e 4 sono assoggettati alla procedura di denuncia di inizio attività (DIA), ad eccezione di quelli ricadenti nella zona omogenea A, nelle zone omogenee E ed E localizzate nella «fascia dei 300 metri dalla linea di battigia, ridotta a 150 metri nelle isole minori e di quelli previsti all'art. 5, per i quali deve essere ottenuta la concessione edilizia"

Il comma 4-*bis* dell'art. 49 della legge 30.07.2010 n.122 ha sostituito l'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n.241. La disposizione aveva previsto il meccanismo della Dichiarazione di inizio attività con la quale, in luogo dell'autorizzazione, l'interessato poteva produrre un'autodenuncia di inizio attività, rispetto alla quale l'amministrazione doveva effettuare i suoi controlli autoritativi entro un termine certo.

La sostituzione *ope legis* della DIA con la SCIA (segnalazione certificata di inizio attività) operata con l'art. 49 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 comporta l'eliminazione della sequenza procedimentale "dichiarazione > decorso del termine > inizio dell'attività" e la sua sostituzione con un modulo in cui vi è coincidenza cronologica tra denuncia ed inizio dell'attività.

Ciò porta a ritenere irrilevante la circostanza dell'inizio dei lavori prima della scadenza del termine ex art. 23 decreto del Presidente della Repubblica 380/01, in quanto il soggetto è legittimato ad eseguire i lavori già con la presentazione della Denuncia, da intendersi sostituita, per effetto della novella, nella SCIA.

Questa circostanza è rilevante allora nella qualificazione della fattispecie, non potendosi contestare il reato ex art. 44 lettera B decreto del Presidente della Repubblica 380/01 sub specie di esecuzione di interventi in mancanza di concessione / D.I.A.

Occorre, però, considerare anche la circostanza di fatto specificata dalla Polizia municipale nella informativa in data 23 novembre 2010, nella quale si evidenzia la difformità del progetto dalle previsioni degli strumenti urbanistici, ed in particolare dall'indice di fabbricabilità dell'area, andando i lavori ad aumentare la cubatura di un lotto che già aveva esaurito integralmente la sua capacità edificatoria.

Il reato configurabile è quello previsto dalla lettera A) dell'art. 44 decreto del Presidente della Repubblica 380/01 la cui integrazione non sembra potere essere esclusa dalla possibilità di deroga agli strumenti urbanistici prevista dall'art. 2 della LRS 4/2009 (Piano casa).

Si sostiene nella richiesta del pubblico ministero che detta disposizione violi infatti il dettato Costituzionale sotto il profilo della riserva di legge in favore dello Stato in materia penale che escluderebbe la legittimità di una legge regionale che intervenga sulla norma incriminatrice ampliandone o (come nel caso in esame) riducendone l'ambito di applicazione, e sotto l'ulteriore profilo della incidenza della norma sulla autonomia regolamentare riconosciuta ai Comuni dall'art. I 17 Cost., che detta norma eliminerebbe.

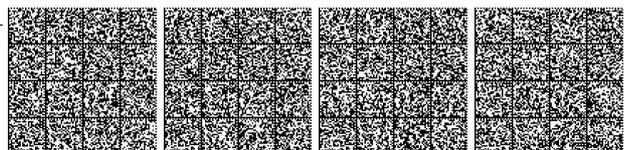
Gli aspetti appaiono a parere di chi scrive fondati se ponderati nei termini che si esporranno appresso, dovendosi privilegiare l'ultimo aspetto, che condiziona il primo sotto un profilo concorrente che verrà sotto evidenziato.

A) Depianificazione e corrispondente Violazione dell'art.li 3, 117 118 della Costituzione e 3 legge Cost. 26 febbraio 1948 (Statuto Speciale per la Sardegna)

Occorre considerare che la norma della cui costituzionalità si dubita facoltizza gli ampliamenti volumetrici in un rapporto di interlocuzione diretta Regione/cittadino, senza la mediazione del competente organo pianificatorio. Detta norma si pone come elemento positivo di rottura che evolve (o involve) il sistema edilizio/urbanistico verso una impronta di tipo verticistica ma soprattutto, per ciò che ora rileva, essenzialmente depianificata.

Il sistema della pianificazione, attualmente vigente per le scelte urbanistico/edilizie, assegna eminentemente la valutazione generale degli interessi coinvolti ad Enti Locali prossimi all'oggetto della disciplina del territorio e dotati delle rispettive competenze: i Comuni. Questi sono, e rimangono, i soggetti pubblici che esercitano le competenze di pianificazione urbanistica del territorio, ovviamente nel tracciare le quali rispettano le prescrizioni regionali, che a loro volta però non possono esautorare tale espressione di potestà Comunale mediante norme che, in rigida generalità ed astrattezza per tutto il territorio della Regione, disciplinino direttamente le concrete scelte urbanistiche con un carattere immediatamente precettivo e non permeabile alle valutazioni dell'organo competente per la disciplina del territorio.

Ciò accade in una copertura Costituzionale che non può ignorarsi e che la norma impugnata viola sotto più profili: in particolare da un lato violando i limiti della legislazione regionale e dall'altro ledendo le competenze che lo Stato assegna direttamente ai comuni nelle norme di cui agli articoli 117 e 118 della Cost.



Infatti il principio della operatività del governo del territorio attraverso una pianificazione urbanistica comunale è ormai riconosciuta un plesso normativo di principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica e degli interessi nazionali rappresentati dal sistema di composizione degli interessi del territorio, ed anzi addirittura principio comunitario desumibile dalla direttiva comunitaria 2001/42CE del 27 giugno 2001, recepita con legge 152 del 2006 su cui ci si soffermerà oltre.

Si noti che la qualificazione della attività di pianificazione comunale, ponendosi sul crinale tra norma e provvedimento (come del resto può evincersi dalla sua interpretazione nei termini di "atto generale a contenuto precettivo con effetti di conformazione concernenti i beni immobili"), ha la sua diretta tutela Costituzionale della funzione programmatica negli articoli 117 e 118 della Carta.

Quindi, la norma regionale sul Piano casa della Sardegna oggetto di applicazione in questo procedimento opera in maniera completamente avulsa dal sistema della pianificazione, ponendosi quale norma immediatamente precettiva verso il privato che ne esercita direttamente le facoltà da essa derivanti a prescindere (ed anzi eventualmente e frequentemente contro) gli assetti e le conformazioni pianificatorie di competenza del Comune. Questi nel (nuovo) sistema della legge impugnata si limita ad assistere agli ampliamenti edificatori e non opera alcuna mediazione valutativa, e insomma nessun potere ha di conformare gli aumenti volumetrici alle concrete esigenze o scelte di programmazione del territorio.

Il Comune in conclusione non può limitare, condizionare, modificare i presupposti di concreta operatività (in relazione ad esempio al rapporto con aree di parcheggio, ai servizi connessi, variando le localizzazioni degli interventi) dell'aumento volumetrico verticisticamente imposto *ex lege*.

Ciò fino alla estrema conseguenza che gli aumenti volumetrici già espressione di una precedente valutazione pianificatoria (eventualmente corrispondente ed anzi omologa a quella della norma regionale impugnata) si vedono irragionevolmente duplicati: prevede infatti il comma terzo dell'art. 8 legge regionale 4-09 il principio del cumulo degli aumenti volumetrici previsti dalla legge con quelli altrove previsti da leggi, regolamenti e pianificazione comunale, a prescindere, si ripete, perfino dalla identità di rullo del provvedimento pianificatorio con quello della legge sul Piano casa: ciò che vizia la norma innanzitutto di irragionevolezza nella misura in cui consente la realizzazione volumetriche eccedenti l'esigenza a seconda che un Comune abbia disciplinato o meno prima del "piano casa" gli aumenti volumetrici con le stesse finalità del piano, essendovi nel secondo caso un cumulo tra aumenti volumetrici derivanti dalla legge e quelli derivanti dalla precedente pianificazione.

La rigidità è insomma evidente perché può comportare un-*bis in idem*" valutativo, ovvero un intervento "amplificativo" complessivo di portata perfino ulteriore e plurima alla esigenza, eventualmente già valutata e che comunque il Comune non può autonomamente ri-valutare per una legge regionale lo esautora da tale prorogativi.

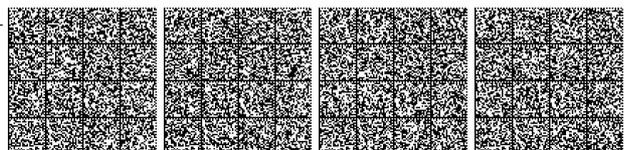
Traendo le conclusioni la norma oggetto del presente procedimento:

1) Si pone in contrasto con la potestà legislativa Regionale, nel caso di specie a atuto Speciale nella misura in cui attua un intervento di sistema in modalità o erativa completamente avulsa dalla pianificazione urbanistica che costituisce certamente normativa di principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica e degli interessi nazionali rappresentati dal sistema di composizione degli interessi del territorio. venendosi così a violare gli articoli 117 Cost. e 3 comma primo dello statuto regionale sardo (L.Cost.26 febbraio 1948 n.3).

2) La norma viola sotto altro profilo l'art. 117 primo comma Cost.nella misura in cui consente deroghe generalizzate ed al "buio" della pianificazione comunale in assenza di quella necessaria Valutazione Ambientale Strategica richiesta dalla direttiva comunitaria 2001/42CE DEL 27 giugno 2001, recepita con legge 152 del 2006 costituente quindi vincolo comunitario, ovvero un limite alla potestà legislativa comunale.

3) Posto che la pianificazione urbanistica è funzione fondamentale dei comuni e come tale è oggetto di legislazione esclusiva dello Stato, la norma regionale, si pone in contrasto con le competenze comunali in tema di pianificazione e previste dagli articoli 117 comma sesto ultimo capoverso e 118 della Costituzione, nella misura in cui detta funzione Comunale è completamente esautorata, ciò essendo evidente quand'anche le esigenze poste alla base della norma siano già state oggetto di valutazione, o nella misura in cui non possano esser diversamente valutate dall'organo competente.

4) Si pone in contrasto con il principio di uguaglianza, di cui all'art.3 COST. nella misura in cui la depianificazione consente aumenti volumetrici su tutto il territorio a prescindere dalla verifica delle concrete esigenze. Ciò fa conseguire che situazioni eventualmente diverse ricadono sotto la stessa disciplina. Una zona della quale gli ordinari poteri pianificatori hanno già valutato e normato le medesime esigenze poste a base del Piano Casa, e per la quale non esiste alcuna esigenza urbanistica non soddisfatta, è soggetta agli stessi aumenti volumetrici possibili per zone in cui dette esigenze vi sarebbero, in cui rispondono effettivamente ad un-bisogno collettivo. Insomma la norma prevede la medesima conseguenza a prescindere dalla valutazione che quella esigenza sia stata o meno soddisfatta, e che quindi diventa quasi una *ratio* apparente della legge. Detta norma impugnata, a parere di scrive, finisce infine con il far pre-



valere le esigenze singole su quelle della collettività senza una ragionevole ponderazione tra le prime e le seconde, tra caso e caso. Infine si crea una irragionevole “zona bianca” corrispondente al territorio della Regione Sardegna non soggetta alla perdurante valenza della Pianificazione rispetto al rimanente territorio delle altre Regioni dello Stato che abbiano disciplinato il C.D. “piano casa” nel rispetto delle prerogative comunali.

B) Depianificazione e legge penale.

Tutto ciò ha delle ulteriori conseguenze se si bada alle sanzioni penali della violazione delle norme urbanistiche ed edilizie.

1) Sotto un primo motivo può affermarsi che gli stessi profili connessi alla violazione dell’art.3 della Costituzione evidenzino aspetti di incostituzionalità ulteriori se si ha riguardo alla legge penale e ai suoi principi. Infatti, a fronte di una tutela penale dei valori oggetto della sfera urbanistico edilizia, che sanzionano proprio quelle attività che si pongono in diretto contrasto con gli strumenti pianificatori, nella sola regione Sardegna è consentita, per effetto della sola legge regionale oggi impugnata, una attività edilizia in contrasto con gli strumenti urbanistici, che in tutto il resto del territorio statale sono oggetto di tutela penale sia sotto il profilo urbanistico che sotto il profilo edilizio. Vi è quindi violazione dell’art. 3 della Costituzione nella misura in cui condotte identiche di interventi contrastanti con la pianificazione siano legittimi in Sardegna e penalmente illegittimi nelle rimanente Regioni.

2) Una norma regionale violala riserva di legge penale, allorché intervenga illegittimamente in funzione ampliati o restrittiva della norma incriminatrice.

Ebbene, anche a prescindere da quanto tutto sopra esposto e che ruota intorno all’effetto di depianificazione, la norma in oggetto, mediante legittimazione di una potestà edificatoria opera una corrispondente riduzione dell’ambito di efficacia della norma penale incriminatrice, che a sua volta comporta una lesione della uniformità delle conseguenze penali del medesimo fatto nel territorio dello Stato, sia sotto il, già visto, profilo della depenalizzazione dell’intervento edilizio che prescinde dalla conformità dalla pianificazione, sia sotto il mero profilo della depenalizzazione dello sfioramento della volumetria massima, ora penalmente irrilevante nei termini peculiarmente previsti solo in Sardegna.

La riduzione dell’ambito di rilevanza penale di una condotta è per costante giurisprudenza della stessa Corte ravvisabile ogni qualvolta la previsione normativa regionale abbia operato nel senso di una restrizione della sfera della rilevanza penale di una determinata condotta rispetto ad analoga condotta se commessa nell’ambito territoriale di una diversa regione.

Negli stessi termini, la Corte, con la sentenza 0122 del 2010 24/02/2010, ha dichiarato la illegittimità per contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera 1), Cost., l’art. 1, comma 3, della legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 9, in quanto la prevista inapplicabilità alla cessione di software libero delle disposizioni penali di cui all’art. 171--bis della legge 22 aprile 1941, n. 633, come sostituito dall’art. 13 della legge 18 agosto 2000. n. 248, supera il limite inderogabile dell’ordinamento penale, ledendo la competenza esclusiva dello Stato in tale materia. Ha ritenuto infatti la Corte che l’ampia formula adottata al legislatore regionale, con riguardo alla cessione, in qualsiasi forma, di software libero, esclude dall’ambito applicativo del precetto penale condotte suscettibili di essere qualificate come abusive, sia per invalidità della licenza sia per contrasto con eventuali limiti o prescrizioni dalla medesima licenza previsti.

Con le stesse motivazioni si è pronunciata la medesima Corte con riguardo alla 0185 del 23/03/2004 aula legge della Regione Friuli- Venezia Giulia 17 luglio 2002, n. 17, che disciplina l’istituzione di case da gioco nel territorio regionale, in quanto le Regioni non dispongono di alcuna competenza che le abiliti ad introdurre, rimuovere o variare con proprie leggi le pene previste dalle leggi dello Stato. cui spetta la competenza esclusiva in materia di ordinamento. Sull’impossibilità per le Regioni di considerare lecita un’attività penalmente sanzionata nell’ordinamento nazionale, possono ancor esser citate le sentenze n. 234/1995, n. 117/1991, n. 309/1990, n. 487/1989.

Deve quindi concludersi che l’art. 2 della legge regionale 23 ottobre 2009 n. 4 violi sotto un ulteriore duplice profilo la carta Costituzionale, sia sulla base degli art.li 25 e 117 della Carta Costituzionale, perché depenalizzando una condotta si incide nell’ambito normativo penale riservato alla sola legge statale, sia perché contemporaneamente ciò implica una irragionevole violazione dell’art. 3 della Costituzione nella misura in cui consenta una diversità di conseguenze penali per condotte identiche(costruzione in difformità dalla pianificazione) a seconda della Regione in cui queste vengano poste in essere.

Sulla rilevanza della questione

La questione è certamente rilevante nel presente giudizio non solo perché evidentemente l’esaurimento della potenzialità edilizia dell’immobile è conseguente alla valutazione di legittimità Costituzionale dell’unica norma che ne prevede la possibilità di ampliamento, ma anche perché, come sopra visto appare del tutto legittimo il percorso interpretativo diretto a sostituire il regime DIA con quello SCIA e conseguentemente a sbarrare la strada alla diversa interpretazione che porti a veder assorbito il rilievo penale della vicenda nella diversa configurabilità nella lettera b) della 380 del 2001.



In ogni caso ai fini della rilevanza sarà appena il caso di richiamare le sentenze 458 del 2006 ed ancor prima la 148 del 1983 con le quali la Corte ha riconosciuto la rilevanza e l'ammissibilità delle questioni di costituzionalità delle norme penali di favore sulla base delle considerazioni che l'accoglimento verrebbe a incidere sulle formule di proscioglimento, o sul dispositivo, sul percorso argomentativo o sull'effetto di ciste a. Sarà poi appena sufficiente richiamare infine le esigenze cautelari come esposte dal p.m. che imporrebbero il sequestro al fine di evitare l'aggravarsi di una condotta (conclusione dei lavori) contraria all'ordinamento, proprio perché possibile solo per espressione di una norma ritenuta incostituzionale.

P.Q.M

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 2 della legge Regione Sardegna 23 ottobre 2009 n. 4. con riguardo agli articoli 3; 25 1 17; 118 della Costituzione e 3 legge Cost. 26 febbraio 1948 (Statuto Speciale per la Sardegna);

Sospende il procedimento e dispone la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

Manda alla Cancelleria per la notifica della presente ordinanza alle parti in causa e la comunicazione al P.m. sede, al Presidente della Giunta Regionale Sarda; e di comunicarla al Presidente del Consiglio regionale della Sardegna

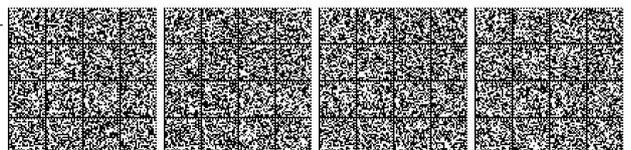
Così deciso in Oristano, addì 17 dicembre 2010

Il giudice: PORCEDDU

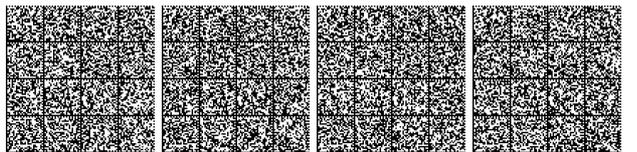
11C0076

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

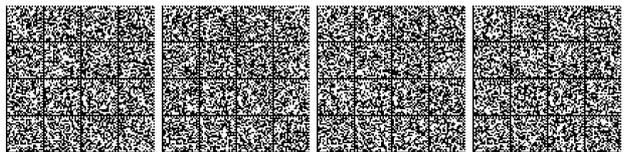
(GU-2011-GUR-08) Roma, 2011 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



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.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2011 (salvo conguaglio)

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo A1 Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: <i>(di cui spese di spedizione € 132,57)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 66,28)*</i>	- annuale € 309,00 - semestrale € 167,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00
Tipo F1 Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 264,45)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 132,22)*</i>	- annuale € 682,00 - semestrale € 357,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili
Integrando con la somma di € 80,00 il versamento relativo al tipo di abbonamento alla **Gazzetta Ufficiale** - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 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%

Volume separato (oltre le spese di spedizione)

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

€ 190,00
 € **180,50**
 € 18,00

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

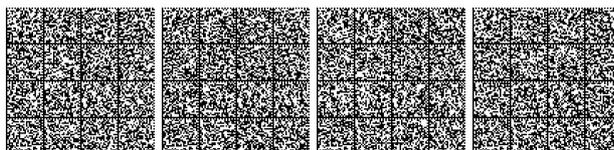
N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI IN USO APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

ABBONAMENTI UFFICI STATALI

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 10,00

