

1^a SERIE SPECIALE

*Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma*

Anno 152° - Numero 13

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 23 marzo 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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 90. Sentenza 9 - 21 marzo 2011

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

Appalti pubblici - Regione Siciliana - Decreto del Dirigente generale del Dipartimento regionale foreste - Previsione di iscrizione in apposito albo quale condizione necessaria per l'affidamento degli incarichi di collaudo di opere pubbliche - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal Governo - Denunciato contrasto con la disciplina statale - Asserita violazione della competenza esclusiva statale nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile - Vizio riconducibile a violazione di norme sulla competenza contenute in leggi ordinarie - Insussistenza di materia per conflitto di attribuzione - Mancato riferimento allo statuto speciale - Inammissibilità.

- Decreto del Dirigente generale del Dipartimento regionale foreste della Regione Siciliana del 22 ottobre 2009, art. 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed l), «e derivatamente» d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 4, comma 3, e 45, comma 4.

Pag. 1

N. 91. Sentenza 9 - 21 marzo 2011

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

Enti locali - Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di riordino della disciplina delle Comunità montane ai sensi dell'art. 2, comma 21, della legge n. 244 del 2007 - Accertamento della riduzione a regime della spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane e prevista produzione degli effetti del comma 20 del suddetto art. 2 in relazione a talune Regioni - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Veneto - Denunciata violazione delle competenze legislative, amministrative e finanziarie della Regione nella materia residuale delle "comunità montane", nonché asserita lesione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza - Estraneità all'oggetto del conflitto delle disposizioni che non si riferiscono alla ricorrente - Inammissibilità del ricorso limitatamente a tale parte.

- D.P.C.M. 19 novembre 2008.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 118 e 119.

Enti locali - Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di riordino della disciplina delle Comunità montane ai sensi dell'art. 2, comma 21, della legge n. 244 del 2007 - Prevista produzione per la Regione Veneto degli effetti del comma 20 del suddetto art. 2 dalla data di pubblicazione del decreto - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Veneto - Violazione delle attribuzioni regionali nella materia delle "comunità montane", già riconosciuta di competenza residuale dalla sentenza n. 237 del 2009 dichiarativa dell'illegittimità costituzionale della normativa legislativa di riferimento - Conseguente illegittimità dell'art. 2 del d.P.C.M. nella parte in cui si riferisce alla ricorrente - Non spettanza allo Stato della potestà esercitata - Annullamento in parte qua dell'atto impugnato.

- D.P.C.M. 19 novembre 2008.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 118 e 119.

Pag. 5



N. 92. Sentenza 9 - 21 marzo 2011

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

Istruzione - Istruzione pubblica - Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, ai sensi dell'art. 64, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008 - Previsione dell'istituzione di nuove scuole dell'infanzia e di nuove sezioni - Ricorso per conflitto tra enti proposto dalla Regione Toscana - Non riconducibilità della disposizione impugnata alle norme generali sull'istruzione né ai principi fondamentali della materia - Violazione della competenza legislativa concorrente regionale in materia di istruzione pubblica e di quella esclusiva regionale in materia di programmazione scolastica, oltre che del principio di leale collaborazione - Non spettanza allo Stato, della potestà esercitata - Conseguente annullamento della disposizione regolamentare impugnata.

- D.P.R. 20 marzo 2009, n. 89, art. 2, comma 4.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 118.

Istruzione - Istruzione pubblica - Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, ai sensi dell'art. 64, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008 - Previsione che la consistenza delle sezioni della scuola di infanzia con un numero di iscritti inferiori a quello previsto in via ordinaria, nei casi di comunità prive di strutture educative, sia determinata nell'annuale decreto interministeriale sulla formazione dell'organico - Previsione che l'inserimento di tali bambini avvenga sulla base di specifiche modalità - Ricorso per conflitto tra enti proposto dalla Regione Toscana - Non riconducibilità della disposizione impugnata alle norme generali sull'istruzione né ai principi fondamentali della materia - Violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale in materia di istruzione pubblica e di quella esclusiva regionale in tema di servizi sociali nonché del principio di leale collaborazione - Non spettanza allo Stato, della potestà esercitata - Conseguente annullamento della disposizione regolamentare impugnata.

- D.P.R. 20 marzo 2009, n. 89, art. 2, comma 6.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Istruzione - Istruzione pubblica - Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione ai sensi dell'art. 64, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008 - Previsione che l'istituzione ed il funzionamento di scuole statali del "Primo ciclo di istruzione" devono rispondere a criteri di qualità ed efficienza del servizio, nel quadro della qualificazione dell'offerta formativa e nell'ambito di proficue collaborazioni tra l'amministrazione scolastica e i comuni interessati - Ricorso per conflitto tra enti proposto dalla Regione Toscana - Denunciata violazione della sfera di competenza concorrente regionale in materia di disciplina dell'attività di dimensionamento della rete scolastica sul territorio - Denunciata lesione del principio di leale collaborazione - Disciplina riconducibile alla materia delle norme generali sull'istruzione di competenza esclusiva statale, comunque adottata mediante idoneo meccanismo concertativo - Spettanza allo Stato del potere di emanare la disposizione regolamentare impugnata.

- D.P.R. 20 marzo 2009, n. 89, art. 3, comma 1.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Pag. 9

N. 93. Sentenza 9 - 21 marzo 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità amministrativa e contabile - Azione di responsabilità per mancata applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria in caso di violazione dell'obbligo di fornire dati per le rilevazioni statistiche - Previsione, quale fatto sanzionabile, del solo rifiuto formale di fornire i dati richiesti, con riguardo alle rilevazioni svolte anche anteriormente alla data di entrata in vigore della normativa censurata - Eccezioni di inammissibilità della questione per insufficiente motivazione sulla rilevanza e per irrilevanza - Reiezione.

- D.l. 31 dicembre 2007, n. 248 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31), art. 44, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 77, 97, 101, secondo comma, 103 e 108.



Responsabilità amministrativa e contabile - Azione di responsabilità per mancata applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria in caso di violazione dell'obbligo di fornire dati per le rilevazioni statistiche - Previsione, quale fatto sanzionabile, del solo rifiuto formale di fornire i dati richiesti, con riguardo alle rilevazioni svolte anche anteriormente alla data di entrata in vigore della normativa censurata - Eccezione di inammissibilità della questione per omessa impugnazione della disposizione asseritamente interpretata dalla norma denunciata - Reiezione.

- D.l. 31 dicembre 2007, n. 248 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31), art. 44, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 77, 97, 101, secondo comma, 103 e 108.

Responsabilità amministrativa e contabile - Azione di responsabilità per mancata applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria in caso di violazione dell'obbligo di fornire dati per le rilevazioni statistiche - Previsione, quale fatto sanzionabile, del solo rifiuto formale di fornire i dati richiesti, con riguardo alle rilevazioni svolte anche anteriormente alla data di entrata in vigore della normativa censurata - Denunciata carenza del requisito di necessità ed urgenza che condiziona la legittimità del decreto-legge - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 dicembre 2007, n. 248 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31), art. 44, comma 1.
- Costituzione, art. 77.

Responsabilità amministrativa e contabile - Azione di responsabilità per mancata applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria in caso di violazione dell'obbligo di fornire dati per le rilevazioni statistiche - Previsione, quale fatto sanzionabile, del solo rifiuto formale di fornire i dati richiesti, con riguardo alle rilevazioni svolte anche anteriormente alla data di entrata in vigore della normativa censurata - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di logica e buona amministrazione - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 dicembre 2007, n. 248 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31), art. 44, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Responsabilità amministrativa e contabile - Azione di responsabilità per mancata applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria in caso di violazione dell'obbligo di fornire dati per le rilevazioni statistiche - Previsione, quale fatto sanzionabile, del solo rifiuto formale di fornire i dati richiesti, con riguardo alle rilevazioni svolte anche anteriormente alla data di entrata in vigore della normativa censurata - Denunciata lesione delle prerogative dei giudici contabili - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 dicembre 2007, n. 248 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31), art. 44, comma 1.
- Costituzione, artt. 101, secondo comma, 103 e 108.

Responsabilità amministrativa e contabile - Obbligo di fornire dati statistici - Omessa previsione della possibilità, per i soggetti chiamati ad accertare la violazione, di valutare, a fini sanzionatori, le ragioni e le circostanze dell'inosservanza del suddetto obbligo - Mancata considerazione della difficoltà di identificare gli inadempienti - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Questione proposta in linea subordinata da alcune delle parti costituite nel giudizio incidentale - Irrilevanza per infondatezza delle censure prospettate dal rimettente.

- D.lgs. 6 settembre 1989, n. 322, art. 7, commi 1 e 3.
- Costituzione, artt. 3 e 97.



N. 94. Sentenza 9 - 21 marzo 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Personalità (diritti della) - Norme della Regione Liguria - Accesso ai servizi pubblici e privati - Norme contro le discriminazioni - Divieto per gli operatori economici privati di rifiutare la loro prestazione o di erogarla a condizioni deteriori rispetto a quelle ordinarie, per motivi riconducibili all'orientamento sessuale o all'identità di genere - Ricorso del Governo - Lamentata introduzione di una ipotesi di obbligo legale a contrarre, incidente sull'autonomia negoziale dei privati, con conseguente invasione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Liguria 10 novembre 2009, n. 52, art. 7, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l).

Personalità (diritti della) - Norme della Regione Liguria - Accesso ai servizi pubblici e privati - Norme contro le discriminazioni - Possibilità per gli organi regionali di prevedere apposite sanzioni amministrative per violazione dell'obbligo legale a contrarre - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Liguria 10 novembre 2009, n. 52, art. 13, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l).

Salute (tutela della) - Personalità (diritti della) - Norme della Regione Liguria - Prestazioni sanitarie e politiche sociali - Possibilità per ogni soggetto maggiorenne di designare una persona che abbia accesso alle strutture di ricovero e cura per ogni esigenza assistenziale e psicologica del designante e a cui gli operatori delle strutture pubbliche e private socio-assistenziali devono riferirsi per tutte le comunicazioni relative al suo stato di salute - Ricorso del Governo - Ritenuta incidenza sull'istituto della rappresentanza, con conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Liguria 10 novembre 2009, n. 52, art. 8, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l). Pag. 31

N. 95. Ordinanza 9 - 21 marzo 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Denunciata irragionevolezza sotto diversi profili - Lamentata irrazionale disparità di trattamento rispetto ad analoghe fattispecie criminose nonché violazione del principio di colpevolezza - Asserita configurazione di fattispecie penale discriminatoria, fondata su particolari condizioni personali e sociali, nonché lesione dei diritti inviolabili e dei doveri inderogabili dell'uomo - Omessa descrizione delle fattispecie - Conseguente preclusione del controllo sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 2, 3, 25, secondo comma, e 27. Pag. 34



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

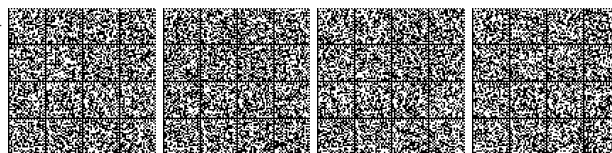
- N. 12. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1º marzo 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Acque e acquedotti - Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Lombardia - Organizzazione del servizio idrico integrato - Disciplina della proprietà delle reti - Previsione che gli enti locali possano costituire una società patrimoniale d'ambito ai sensi dell'art. 113, comma 13, del d.lgs. 267/2000, a condizione che questa sia unica per ciascun ATO e vi partecipino direttamente o indirettamente mediante conferimento della proprietà delle reti, degli impianti, delle altre dotazioni patrimoniali del servizio idrico integrato e, in caso di partecipazione indiretta del relativo ramo d'azienda, i comuni rappresentativi di almeno i due terzi del numero dei comuni dell'ambito - Lamentato contrasto con il principio statale della proprietà pubblica delle reti, che rende illegittima la previsione di un trasferimento della proprietà degli impianti ad una società ancorché a partecipazione pubblica, nonché deroga al vincolo comunitario della piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva nelle materie della tutela della concorrenza, dell'ordinamento civile, della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, della tutela dell'ambiente, violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari.

- Legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2010, n. 21, art. 1, comma 1, lett. *t*), che modifica l'art. 49 della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, relativamente ai commi 2 e 6, lett. *c*).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. *e*), *l*), *m*), *s*); legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 186-*bis*; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 113, commi 5 e 10; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 141 e 143, comma 1; cod. civ., artt. 822, 823 e 824; d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 23-*bis*, comma 5; d.l. 25 settembre 2009, n. 135, art. 15, comma 1.

Ambiente - Acque e acquedotti - Norme della Regione Lombardia - Organizzazione del servizio idrico integrato - Previsione che la società patrimoniale d'ambito costituita ai sensi dell'art. 113, comma 13, del d.lgs. 267/2000, ponga a disposizione del gestore incaricato della gestione del servizio le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali e che l'ente responsabile dell'ATO possa assegnare alla società il compito di espletare le gare per l'affidamento del servizio, le attività di progettazione preliminare delle opere infrastrutturali relative al servizio idrico e le attività di collaudo delle stesse - Lamentato contrasto con la disciplina statale che prevede che sia l'autorità d'ambito ad aggiudicare la gestione del servizio idrico integrato - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva nelle materie della tutela della concorrenza, dell'ordinamento civile, della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, della tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2010, n. 21, art. 1, comma 1, lett. *t*), che modifica l'art. 49 della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, relativamente al comma 4.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e*), *l*), *m*), *s*); legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 186-*bis*; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 150, comma 2; d.P.R. 7 settembre 2010, n. 168, art. 12, comma 1, lett. *b*).



- N. 13. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Norme della Regione Lombardia - Economie risultanti dalla riduzione dell'organico complessivo della dirigenza - Possibilità di destinare le corrispondenti risorse alle valorizzazioni delle posizioni organizzative in aggiunta alle risorse annualmente stanziati ai sensi del vigente CCNL di comparto - Lamentata incidenza nell'ambito della contrattazione collettiva - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

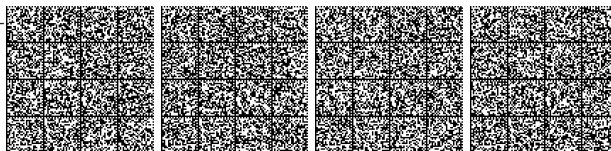
- Legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19, art. 3, comma 2, che modifica l'art. 25, comma 6, della legge della Regione Lombardia 7 luglio 2008, n. 20.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l); d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, titolo III, artt. 40 e seguenti.

Energia - Appalti pubblici - Norme della Regione Lombardia - Grandi derivazioni ad uso idroelettrico - Determinazione da parte della Regione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi e dei parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti le procedure di gara di cui all'art. 12, comma 2, del d.lgs. 79/1999 - Lamentato intervento in tema di procedure di gara - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19, art. 14 (che modifica la legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26), comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 12, comma 2.

Energia - Acque e acquedotti - Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Lombardia - Grandi derivazioni ad uso idroelettrico - Previsione che gli impianti afferenti l'utilizzazione delle acque pubbliche demaniali delle grandi derivazioni idroelettriche siano direttamente conferiti a società pubbliche patrimoniali di scopo - Previsione che la Regione, anche per il tramite di tali società, affidi l'esercizio industriale di detti impianti mediante procedure di evidenza pubblica, ovvero direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata - Previsione che le concessioni idroelettriche ricadenti nei territori delle province montane siano affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata - Previsione che la concessione per l'uso delle acque pubbliche sia rilasciata, di diritto, in favore dei soggetti affidatari degli impianti - Lamentata introduzione di un sistema di affidamento di impianti afferenti alle grandi derivazioni idroelettriche anziché di un sistema di affidamento delle concessioni idroelettriche, lamentata previsione di affidamenti diretti senza gara - Contrasto con le norme nazionali in materia di concessioni idroelettriche ed impianti ad essi afferenti - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e in materia di tutela dell'ambiente, violazione dell'obbligo di osservanza delle norme comunitarie.

- Legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19, art. 14 (che modifica la legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26), commi 7, 8, 9 e 10.
- Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lett. e) ed s), e terzo; d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 12; r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 25.....



- N. 1. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 7 febbraio 2011 (della Regione Puglia)

Ambiente - Parchi - Decreto del Ministro dell'Ambiente con il quale "L'avvocato Stefano Sabino Francesco Pecorella è confermato Commissario Straordinario dell'Ente Parco Nazionale del Gargano per la durata di tre mesi a decorrere dalla data del 2 novembre 2010 e comunque non oltre la nomina del Presidente" - Lamentata mancanza della preventiva intesa richiesta dalla legge - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Puglia - Denunciata violazione delle competenze legislative regionali nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali e ambientali, delle competenze legislative regionali nelle materie residuali dell'agricoltura, del turismo, della caccia e della pesca, delle competenze amministrative, violazione dei principi di leale collaborazione, trasparenza, imparzialità e buon andamento, riserva di legge - Richiesta di dichiarare che non spetta al Ministro dell'ambiente provvedere alla nomina del Commissario straordinario e, conseguentemente, di annullare il decreto ministeriale impugnato.

- Decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare 27 ottobre 2010, n. 1045.
- Costituzione, artt. 5, 97, 117, commi terzo e quarto, e 118; legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 9, comma 3.

Pag. 43

- N. 47. Ordinanza della Corte d'appello di Bari del 17 dicembre 2010.

Reati e pene - Prescrizione - Modifiche normative comportanti un regime più favorevole in tema di prescrizione dei reati - Disciplina transitoria - Questione di legittimità costituzionale.

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
- Costituzione, art. 117.

Pag. 46

- N. 48. Ordinanza della Corte di cassazione - Ufficio Centrale per il *Referendum* di Roma del 2 febbraio 2011

Comuni e province - Variazione territoriale - Fattispecie: distacco del territorio della Provincia di Salerno dalla Regione Campania per la creazione di una nuova regione coincidente con il territorio dell'attuale Provincia di Salerno, denominata "Principato di Salerno" - Previsione che la richiesta del *referendum* per il distacco da una regione, di una o più province o di uno o più comuni, se diretto alla creazione di una regione a se stante, deve essere corredata delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente dei consigli provinciali e dei consigli comunali della province e dei comuni di cui si propone il distacco, nonché di tanti consigli provinciali e di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione - Limitazione dell'iniziativa per il *referendum* ai soli soggetti direttamente interessati alla variazione - Mancata previsione - Contrasto con il principio costituzionale del necessario coinvolgimento nell'iniziativa referendaria delle "popolazioni degli enti territoriali interessati al distacco", che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. n. 334/2004) "si riferisce solo ai cittadini degli enti locali direttamente coinvolti".

- Legge 25 maggio 1970, n. 352, art. 42, comma 2.
- Costituzione, art. 132, primo comma.

Pag. 47



N. 49. Ordinanza del Tribunale di Trieste del 15 dicembre 2010

Reati e pene - Attività di incenerimento di rifiuti in mancanza di autorizzazione integrata ambientale - Trattamento sanzionatorio - Arresto e ammenda anziché arresto o ammenda, come previsto, in relazione a condotte omogenee, dall'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2005 - Conseguente preclusione dell'oblazione - Irragionevole disparità di trattamento - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena.

– Decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133, art. 19.

– Costituzione, artt. 3, 24, comma secondo, e 27.....

Pag. 51

N. 50. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Catanzaro del 20 luglio 2010.

Processo penale - Misure cautelari - Criteri di scelta delle misure - Mancata previsione del divieto della custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale gravità, quando imputati siano madre di prole, con lei convivente, totalmente invalida, o padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio di uguaglianza sostanziale, a fronte del divieto della custodia cautelare in carcere nel caso di prole di età inferiore ai tre anni - Lesione dei diritti a tutela della famiglia e dei figli.

– Codice di procedura penale, art. 275.

– Costituzione, artt. 2, 3, 29, primo comma, 30, commi primo e secondo, e 31, comma secondo.....

Pag. 56



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 90

Sentenza 9 - 21 marzo 2011

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

Appalti pubblici - Regione Siciliana - Decreto del Dirigente generale del Dipartimento regionale foreste - Previsione di iscrizione in apposito albo quale condizione necessaria per l'affidamento degli incarichi di collaudo di opere pubbliche - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal Governo - Denunciato contrasto con la disciplina statale - Asserita violazione della competenza esclusiva statale nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile - Vizio riconducibile a violazione di norme sulla competenza contenute in leggi ordinarie - Insussistenza di materia per conflitto di attribuzione - Mancato riferimento allo statuto speciale - Inammissibilità.

- Decreto del Dirigente generale del Dipartimento regionale foreste della Regione Siciliana del 22 ottobre 2009, art. 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed l), «e derivatamente» d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 4, comma 3, e 45, comma 4.

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

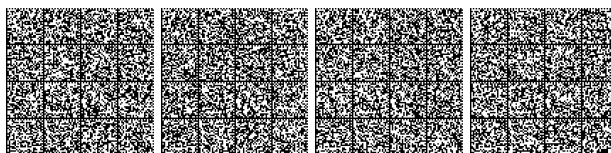
SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Dirigente generale del Dipartimento regionale foreste della Regione Siciliana del 22 ottobre 2009, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 dicembre 2009 – 5 gennaio 2010, depositato in cancelleria il 5 gennaio 2010 ed iscritto al n.1 del registro conflitti tra enti 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2011 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

udito l'avvocato dello Stato Carlo Sica per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 30 dicembre 2009 – 5 gennaio 2010, depositato il 5 gennaio 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Siciliana, «per la declaratoria della illegittimità costituzionale *in parte qua* del decreto del Dirigente generale del Dipartimento regionale foreste in data 22 ottobre 2009, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana n. 51 del 6 novembre 2009», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), della Costituzione «e derivatamente» agli artt. 4, comma 3, e 45, comma 4, 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).

1.1. – Il ricorrente premette che, con il predetto decreto, è stata disposta l'«approvazione dell'albo dei collaudatori per l'affidamento degli incarichi di collaudo, il cui importo stimato sia inferiore ad euro 100.000,00, I.V.A. esclusa, degli interventi finanziati aventi natura di lavori pubblici, di cui all'art. 28, comma 5, della legge 11 febbraio 1994 n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici) nel testo coordinato con le leggi regionali, e dei professionisti per l'affidamento degli incarichi, il cui importo stimato sia inferiore a euro 100.000,00, I.V.A. esclusa, di cui all'art. 17, comma 11, della legge n. 109 del 1994, come modificato ed integrato dalla legge regionale 2 agosto 2002, n. 7 (Norme in materia di opere pubbliche. Disciplina degli appalti pubblici, di fornitura, di servizi e nei settori esclusi) e successive modificazioni ed integrazioni». L'articolo 2 del medesimo decreto stabilisce, in particolare, che «l'inserimento nell'albo è condizione necessaria per l'affidamento degli incarichi che sarà effettuato mediante selezione comparativa tra i soggetti iscritti secondo le procedure di cui all'art. 11, comma 2, e all'art. 57, comma 6, del d.lgs. n. 163 del 2006».

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione contenuta nel citato articolo 2 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *l*), Cost. che stabilisce la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie dell'ordinamento civile e della tutela della concorrenza, e, derivatamente, gli artt. 4, comma 3, e 45, comma 4, del d.lgs. n. 163 del 2006.

L'art. 4, comma 3, del citato decreto dispone, infatti, che «le regioni non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente codice in relazione [...] alla stipulazione e all'esecuzione dei contratti, ivi compresi direzione dell'esecuzione, direzione dei lavori, contabilità e collaudo [...]». L'art. 45, comma 4, del medesimo decreto, a sua volta, prevede che «l'iscrizione in elenchi ufficiali di fornitori o prestatori di servizi non può essere imposta agli operatori economici in vista della partecipazione ad un pubblico appalto». Il decreto dirigenziale impugnato, pertanto, introducendo, all'art. 2, una disciplina diversa, contrasterebbe con quanto stabilito dal legislatore statale, violando peraltro, in tal modo, anche l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), Cost., che assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato le materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile.

Il ricorrente ricorda, infatti, che questa Corte ha più volte affermato che, anche nelle Regioni ad autonomia speciale dotate di competenza «esclusiva» in materia di lavori pubblici di interesse regionale, il legislatore regionale non può introdurre una disciplina in materia di appalti pubblici diversa da quella dettata dal legislatore statale neanche in tema di collaudo di opere pubbliche, che è di esclusiva competenza statale (sentenze n. 411 del 2008 e n. 401 del 2007). In materia di collaudo, peraltro, l'art. 120, comma 2-*bis*, del codice degli appalti obbliga le stazioni appaltanti a valutare l'idoneità di propri dipendenti o di dipendenti di altra amministrazione aggiudicatrice, consentendo il ricorso a professionalità esterne «secondo le procedure e con le modalità previste per l'affidamento dei servizi solo in caso di carenza di organico o d'inidoneità dei dipendenti». Non sarebbe, quindi, consentita la previsione di un albo o elenco, l'iscrizione nel quale sia condizione necessaria per l'affidamento degli incarichi di collaudo.

1.2. – Si è costituita in giudizio la Regione Siciliana, chiedendo che questa Corte dichiari il ricorso inammissibile e comunque infondato.

La Regione eccepisce, in via preliminare, l'inammissibilità del conflitto che non contiene come *petitum* la definizione delle rispettive sfere di attribuzione degli enti rispetto al provvedimento impugnato, ma è proposto per la declaratoria di illegittimità costituzionale *in parte qua* del decreto dirigenziale impugnato, risolvendosi nell'impugnazione del provvedimento per illegittimità e, in particolare, per violazione dell'art. 45, comma 4, del d.lgs. n. 163 del 2006.

Nel merito, la Regione Siciliana sostiene che la previsione della necessaria iscrizione all'albo non atterrebbe alla disciplina della «stipulazione ed esecuzione dei contratti» – che, ai sensi dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006 la Regione non potrebbe disciplinare in maniera difforme dal Codice – ma ad un momento anteriore concernente la disciplina del procedimento finalizzato all'individuazione dei soggetti interessati all'affidamento dei collaudi, in conformità a quanto prescritto dall'art. 57, comma 6, del d.lgs. n. 163 del 2006, che lascerebbe una piena libertà alla



stazione appaltante in ordine all'organizzazione amministrativa della propria attività contrattuale. Neppure potrebbe ritenersi che la materia oggetto del decreto impugnato sia quella dell'ordinamento civile, posto che quest'ultima attiene a profili di esecuzione del rapporto contrattuale, laddove, nel caso in esame, il decreto impugnato rientrerebbe, come detto, nell'ambito della regolazione amministrativa precontrattuale.

2. – All'udienza pubblica dell'8 febbraio 2011 l'Avvocatura dello Stato ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni svolte nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto «la declaratoria della illegittimità costituzionale *in parte qua*» del decreto del Dirigente generale del Dipartimento regionale foreste in data 22 ottobre 2009, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana n. 51 del 6 novembre 2009», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), della Costituzione «e derivatamente» agli artt. 4, comma 3, e 45, comma 4, 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).

In particolare, il ricorrente assume che l'art. 2 del richiamato decreto, recante l'approvazione dell'albo dei collaudatori, sia illegittimo nella parte in cui stabilisce che «l'inserimento nell'albo è condizione necessaria per l'affidamento degli incarichi che sarà effettuato mediante selezione comparativa tra i soggetti iscritti secondo le procedure di cui all'art. 11, comma 2, e all'art. 57, comma 6, del d.lgs. n. 163 del 2006» (art. 2).

Così disponendo, infatti, l'art. 2 violerebbe gli artt. 4, comma 3, e 45, comma 4, del d.lgs. n. 163 del 2006, in base ai quali l'iscrizione in elenchi ufficiali di fornitori o prestatori di servizi non può essere imposta agli operatori economici come condizione necessaria per la partecipazione ad un pubblico appalto, neanche da un atto normativo secondario della Regione, che non può prevedere una disciplina diversa da quella del codice in relazione al collaudo. Tale previsione regionale, in quanto contrastante con la disciplina dettata dal legislatore statale, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*) Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile, alle quali deve ricondursi la disciplina del collaudo.

2. – In via preliminare, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dalla Regione Siciliana in riferimento a più di un profilo.

Secondo la resistente il conflitto sarebbe inammissibile perché non contiene come petitum la definizione delle rispettive sfere di attribuzione degli enti rispetto al provvedimento impugnato, ma sarebbe proposto per la declaratoria di illegittimità costituzionale *in parte qua* del medesimo provvedimento, risolvendosi nell'impugnazione di quest'ultimo per illegittimità.

2.1. – L'eccezione è fondata, con conseguente inammissibilità del ricorso.

2.1.1. – Dall'intero testo del ricorso introduttivo risulta che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sollevando il conflitto di attribuzione fra enti, così qualificato esclusivamente nella delibera del Consiglio dei ministri del 17 dicembre 2009 di promovimento del ricorso e nella relazione del Ministro per i rapporti con le Regioni ad essa allegata, chiede a questa Corte di «dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto del Dirigente generale del Dipartimento regionale foreste in data 22 ottobre 2009», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*) Cost. e «derivatamente» degli articoli 4, comma 3, e 45, comma 4, del d.lgs. n. 163 del 2006.

Il ricorrente assume, in sostanza, che la richiamata disposizione del decreto dirigenziale regionale sia costituzionalmente illegittima, in quanto la disciplina del collaudo, dettata dal legislatore statale con l'art. 45, comma 4, del d.lgs. n. 163 del 2006 (c.d. Codice dei contratti), deve ricondursi alle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile, entrambe di competenza esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*) Cost..

Il ricorso in esame appare, quindi, espressamente proposto non già allo scopo di ottenere la declaratoria della spettanza dell'attribuzione rispetto al provvedimento impugnato, cui eventualmente consegua l'annullamento del medesimo provvedimento, ove lesivo della predetta attribuzione, scopo a cui il conflitto fra enti è per sua natura finalizzato, quanto piuttosto a quello di ottenere esclusivamente la declaratoria di illegittimità costituzionale *in parte qua* del decreto dirigenziale impugnato.



Come già rilevato da questa Corte, non è consentito far valere in sede di conflitto di attribuzione fra enti censure di illegittimità costituzionale inerenti ad atti non aventi forza di legge, in quanto, «diversamente argomentando, potrebbe accadere che, tramite lo strumento del conflitto, la Corte venga chiamata impropriamente ad un sindacato generale di legittimità costituzionale – del tutto estraneo al sistema – su atti non aventi forza di legge» (sentenza n. 9 del 2004).

Nella specie, peraltro, la denunciata illegittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto dirigenziale regionale sarebbe una mera conseguenza della pretesa violazione di legge della medesima disposizione del decreto dirigenziale: l'impugnato art. 2, nell'imporre come condizione necessaria per l'affidamento di un incarico di collaudo l'inserimento nell'albo regionale, contrasterebbe, ad avviso del ricorrente, con l'art. 45, comma 4, del d.lgs. n. 163 del 2006 che, viceversa, esclude che l'iscrizione in elenchi ufficiali di fornitori o prestatori di servizi possa essere imposta agli operatori economici in vista della partecipazione ad un pubblico appalto.

Secondo la stessa prospettazione svolta dalla ricorrente, pertanto, l'atto impugnato sarebbe costituzionalmente illegittimo proprio in quanto emanato in violazione della norma di legge statale, adottata nell'esercizio della competenza stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l) Cost.. La lesione costituzionale lamentata non è che il riflesso di tale violazione di legge, sicché non residua «materia per un conflitto di attribuzione», restando invece aperta «la strada della ordinaria tutela giurisdizionale al fine di far valere la illegittimità dell'atto impugnato» (sentenza n. 235 del 2008 e n. 380 del 2007).

3. – Infine, il ricorso, sebbene proposto nei confronti di una Regione ad autonomia speciale, quale è la Regione Siciliana, si fonda esclusivamente sull'art. 117 Cost., senza alcun riferimento allo statuto speciale, nonostante quest'ultimo sia pienamente in vigore anche dopo la riforma del Titolo V, parte seconda della Costituzione, ed attribuisca alla predetta Regione una competenza esclusiva in materia di «lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale» (art. 14, primo comma, lettera g). L'omissione di ogni argomentazione sulle ragioni dell'applicazione, nella specie, delle norme del Titolo V della parte seconda della Costituzione determina, anche sotto questo profilo, l'inammissibilità del ricorso (sentenza n. 258 del 2004).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della Regione Siciliana, in relazione al decreto del Dirigente generale del Dipartimento regionale foreste in data 22 ottobre 2009, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana n. 51 del 6 novembre 2009, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 21 marzo 2011.

Il cancelliere: FRUSCELLA



N. 91

Sentenza 9 - 21 marzo 2011

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

Enti locali - Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di riordino della disciplina delle Comunità montane ai sensi dell'art. 2, comma 21, della legge n. 244 del 2007 - Accertamento della riduzione a regime della spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane e prevista produzione degli effetti del comma 20 del suddetto art. 2 in relazione a talune Regioni - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Veneto - Denunciata violazione delle competenze legislative, amministrative e finanziarie della Regione nella materia residuale delle "comunità montane", nonché asserita lesione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza - Estraneità all'oggetto del conflitto delle disposizioni che non si riferiscono alla ricorrente - Inammissibilità del ricorso limitatamente a tale parte.

- D.P.C.M. 19 novembre 2008.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 118 e 119.

Enti locali - Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di riordino della disciplina delle Comunità montane ai sensi dell'art. 2, comma 21, della legge n. 244 del 2007 - Prevista produzione per la Regione Veneto degli effetti del comma 20 del suddetto art. 2 dalla data di pubblicazione del decreto - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Veneto - Violazione delle attribuzioni regionali nella materia delle "comunità montane", già riconosciuta di competenza residuale dalla sentenza n. 237 del 2009 dichiarativa dell'illegittimità costituzionale della normativa legislativa di riferimento - Conseguente illegittimità dell'art. 2 del d.P.C.M. nella parte in cui si riferisce alla ricorrente - Non spettanza allo Stato della potestà esercitata - Annullamento *in parte qua* dell'atto impugnato.

- D.P.C.M. 19 novembre 2008.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 118 e 119.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO

Giudici: 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

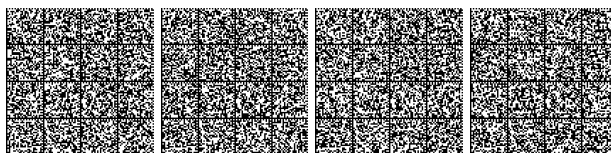
SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 novembre 2008 (Riordino della disciplina delle Comunità montane, ai sensi dell'art. 2, comma 21, della legge 24 dicembre 2007, n. 244), promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 26 gennaio 2009, depositato in cancelleria il 3 febbraio 2009 ed iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2009.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Pierluigi Di Palma per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 26 gennaio 2009 e depositato presso la cancelleria della Corte il successivo 3 febbraio, la Regione Veneto ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 novembre 2008 (Riordino della disciplina delle Comunità montane, ai sensi dell'articolo 2, comma 21, della legge 24 dicembre 2007, n. 244).

1.1. — A decorrere dalla data di pubblicazione del suddetto decreto, per effetto di quanto previsto dall'art. 2 del medesimo, infatti, si sono prodotti, anche per la ricorrente, gli effetti di cui al comma 20 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007, il quale ha previsto che:

«a) cessano di appartenere alle comunità montane i comuni capoluogo di provincia, i comuni costieri e quelli con popolazione superiore a 20.000 abitanti;

b) sono soppresse le comunità montane nelle quali più della metà dei comuni non sono situati per almeno l'80 per cento della loro superficie al di sopra di 500 metri di altitudine sopra il livello del mare ovvero non sono comuni situati per almeno il 50 per cento della loro superficie al di sopra di 500 metri di altitudine sul livello del mare e nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore non è minore di 500 metri; nelle regioni alpine il limite minimo di altitudine e il dislivello della quota altimetrica, di cui al periodo precedente, sono di 600 metri;

c) sono altresì soppresse le comunità montane che, anche in conseguenza di quanto disposto nella lettera a), risultano costituite da meno di cinque comuni, fatti salvi i casi in cui per la conformazione e le caratteristiche del territorio non sia possibile procedere alla costituzione delle stesse con almeno cinque comuni, fermi restando gli obiettivi di risparmio;

d) nelle rimanenti comunità montane, gli organi consiliari sono composti in modo da garantire la presenza delle minoranze, fermo restando che ciascun comune non può indicare più di un membro. A tal fine la base elettiva è costituita dall'assemblea di tutti i consiglieri dei comuni, che elegge i componenti dell'organo consiliare con voto limitato. Gli organi esecutivi sono composti al massimo da un terzo dei componenti l'organo consiliare».

2. — La Regione premette di aver già proposto questione di legittimità costituzionale in ordine al suddetto art. 2, comma 20, della legge finanziaria per il 2008.

3. — Con un ampio excursus, la ricorrente ripercorre l'articolata vicenda normativa che ha interessato le comunità montane.

4. — Deduce, quindi, come per effetto del suddetto d.P.C.m., delle diciannove comunità montane del Veneto, otto sono state soppresse, sicché si è proceduto a nominare commissari straordinari della Giunta regionale per ciascuna delle comunità montane soppresse.

5. — Ad avviso della difesa regionale, l'intervento del legislatore statale, con il d.P.C.m. in questione, ma ancor prima con la legge n. 244 del 2007, costituirebbe un'invasione da parte del governo centrale in un ambito di potestà legislativa esclusiva, che non può essere giustificato neppure invocando la chiamata in sussidiarietà di alcune funzioni.

In ogni caso, sarebbe stato violato il principio di leale collaborazione.

Inoltre, l'intervento legislativo in questione non potrebbe essere ricondotto ad esigenze di coordinamento della finanza pubblica, trattandosi di un ambito materiale in cui la potestà legislativa è regionale, anche se concorrente.

Gli effetti prodotti dal suddetto d.P.C.m. darebbero luogo ad una menomazione del potere amministrativo regionale in violazione dell'art. 118 Cost., in quanto spetta alla Regione la riorganizzazione degli apparati che sono deputati a svolgere le funzioni demandate alle comunità montane e il riordino dell'erogazione delle funzioni stesse.

Detto intervento sarebbe, altresì, lesivo dell'art. 119 Cost., in quanto inciderebbe sulle scelte regionali in ordine all'erogazione delle spesa.

L'intervento legislativo in questione apparirebbe, inoltre, inopportuno e irrazionale, in quanto si è prodotta una traumatica interruzione di quel rapporto di consolidata convivenza ed aggregazione tra Comuni con esigenze simili, che nel tempo si è venuto a costituire.

6. — La ricorrente ha chiesto che la Corte dichiari che non spetta allo Stato incidere sulla disciplina delle comunità montane della Regione Veneto, modificando la loro struttura, riducendo il numero dei Comuni che ne fanno parte e imponendo una diversa composizione dei loro organi consiliari ed esecutivi, spettando all'ente regionale tale potere, con l'effetto di annullare il d.P.C.m. 19 novembre 2008.



7. — Si è costituito in giudizio, con atto depositato il 3 febbraio 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo come fosse all'attenzione della Corte la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 21, della legge n. 244 del 2007, sulla cui base veniva emanato il d.P.C.m. in questione e che, pertanto, occorreva attendere l'esito del suddetto giudizio.

8. — In data 1º febbraio 2011, la Regione Veneto ha depositato memoria con la quale ha ribadito le conclusioni già rassegnate con il ricorso.

La Regione ha dato atto che nelle more del giudizio è intervenuta la sentenza n. 237 del 2009, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 20 e 22, della legge n. 244 del 2007, nonché dell'art. 2, comma 21, ultimo periodo della medesima legge, che prevede: «gli effetti di cui al comma 20 si producono dalla data di pubblicazione del predetto decreto».

Ad avviso della Regione la suddetta pronuncia confermerebbe la fondatezza dei propri assunti difensivi e determinerebbe l'illegittimità derivata del d.P.C.m. 19 novembre 2008.

Considerato in diritto

1. — La Regione Veneto ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 novembre 2008 (Riordino della disciplina delle Comunità montane, ai sensi dell'articolo 2, comma 21, della legge 24 dicembre 2007, n. 244), con il quale sarebbero state lese le competenze garantite alla Regione dagli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché dai principi di leale collaborazione e di ragionevolezza, operando in un ambito materiale – comunità montane – rimesso alla potestà legislativa residuale della regione, senza che siano ravvisabili ragioni atte a dare luogo alla chiamata in sussidiarietà, nonché profili di coordinamento della finanza pubblica.

2. — In via preliminare, occorre precisare che l'impugnato d.P.C.m. è composto di due articoli: il primo prevede che «per le Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia Marche, Molise, Piemonte, Toscana e Umbria è accertata la riduzione a regime della spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane» ai sensi delle disposizioni ivi richiamate; il secondo prevede che per le «Regioni Lazio, Puglia e Veneto si producono gli effetti del comma 20 dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dalla data di pubblicazione» del decreto stesso.

Tenuto conto del contenuto di tale provvedimento, è evidente come oggetto del conflitto sia esclusivamente l'articolo 2 del suddetto decreto, limitatamente alla disposizione adottata nei confronti della ricorrente Regione Veneto; essendo del tutto pacifico che le disposizioni contenute nell'articolo 1, nonché la stessa disposizione contenuta nell'articolo 2, per la parte in cui questa si riferisce a Regioni diverse dalla ricorrente, sono estranee all'oggetto del conflitto medesimo, sicché – per tali parti – il ricorso, con il quale è chiesto espressamente l'annullamento dell'intero d.P.C.m., deve essere dichiarato inammissibile.

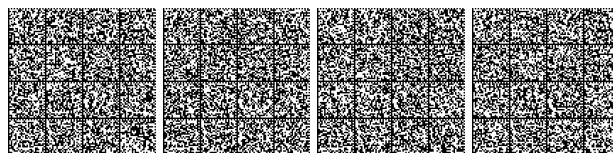
3. — Ciò premesso, va precisato che la ricorrente Regione Veneto deduce che, a decorrere dalla data di pubblicazione del suddetto decreto (intervenuta il 27 novembre 2008), si sono prodotti, nei suoi confronti, gli effetti di cui all'art. 2, comma 20, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), ove è previsto che:

a) cessano di appartenere alle comunità montane i comuni capoluogo di provincia, i comuni costieri e quelli con popolazione superiore a 20.000 abitanti;

b) sono soppresse le comunità montane nelle quali più della metà dei comuni non sono situati per almeno l'80 per cento della loro superficie al di sopra di 500 metri di altitudine sopra il livello del mare ovvero non sono comuni situati per almeno il 50 per cento della loro superficie al di sopra di 500 metri di altitudine sul livello del mare e nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore non è minore di 500 metri; nelle regioni alpine il limite minimo di altitudine e il dislivello della quota altimetrica, di cui al periodo precedente, sono di 600 metri;

c) sono altresì soppresse le comunità montane che, anche in conseguenza di quanto disposto nella lettera a), risultano costituite da meno di cinque comuni, fatti salvi i casi in cui per la conformazione e le caratteristiche del territorio non sia possibile procedere alla costituzione delle stesse con almeno cinque comuni, fermi restando gli obiettivi di risparmio;

d) nelle rimanenti comunità montane, gli organi consiliari sono composti in modo da garantire la presenza delle minoranze, fermo restando che ciascun comune non può indicare più di un membro. A tal fine la base elettiva è costi-



tuita dall'assemblea di tutti i consiglieri dei comuni, che elegge i componenti dell'organo consiliare con voto limitato. Gli organi esecutivi sono composti al massimo da un terzo dei componenti l'organo consiliare».

4. — La ricorrente ha chiesto, pertanto, che questa Corte dichiari che non spettava allo Stato — bensì all'ente regionale — incidere sulla disciplina delle comunità montane della Regione Veneto, modificando la loro struttura, riducendo il numero dei Comuni che ne fanno parte e imponendo una diversa composizione dei loro organi consiliari ed esecutivi; di conseguenza, ha chiesto l'annullamento del decreto impugnato.

5. — Tanto la Regione ricorrente, quanto l'Avvocatura dello Stato hanno ricordato che, nei termini di rito, era già stata sottoposta al vaglio di questa Corte la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 17, 18, 19, 20, 21 e 22, della legge n. 244 del 2007, aventi ad oggetto il riordino delle comunità montane.

Tali disposizioni stabilivano (art. 2, comma 17, della legge n. 244 del 2007) che le Regioni, al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, avrebbero dovuto provvedere, entro il termine indicato, «al riordino della disciplina delle comunità montane», tenendo conto (art. 2, comma 18) di alcuni principi fondamentali. Il comma 20, stabiliva, in particolare, la cessazione dell'appartenenza alle comunità montane di determinati comuni, nonché la soppressione automatica delle comunità montane che presentassero determinati requisiti — qualora le Regioni non avessero provveduto a quanto disposto dal comma 17, nel termine fissato — a far data dalla pubblicazione del d.P.C.m. di cui al comma 21, ultimo periodo.

Il citato comma 21, oltre alla disposizione appena richiamata, prevedeva, al primo periodo, l'accertamento dell'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa di cui al comma 17, «sulla base delle leggi regionali promulgate e delle relative relazioni tecnico-finanziarie».

6. — Successivamente alla proposizione del ricorso ora in esame è intervenuta la sentenza di questa Corte n. 237 del 2009, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 20 e 22, della legge n. 244 del 2007, nonché dell'art. 2, comma 21, ultimo periodo, della stessa legge, secondo il quale «gli effetti di cui al comma 20 si producono dalla data di pubblicazione del predetto decreto».

7. — In particolare, la Corte, nel ribadire che l'ordinamento delle comunità montane rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni, ha affermato che il comma 20 viola anche l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto contiene una disciplina di dettaglio ed autoapplicativa che non può essere ricondotta all'alveo dei principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, giacché non lascia alle Regioni alcuno spazio di autonoma scelta e dispone, in via principale, direttamente, la conseguenza, molto incisiva, della soppressione delle comunità che si trovino nelle specifiche e puntuali condizioni ivi previste.

La Corte ha, inoltre, rilevato che il comma stesso contiene la previsione della garanzia della presenza delle minoranze negli organi consiliari delle comunità, ambito che esula dalla materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto attiene esclusivamente all'ordinamento dei predetti organismi, che rientra nella competenza residuale delle Regioni.

Con la medesima sentenza si è anche ritenuto che è «palese l'illegittimità dell'ultima parte del comma 21, che attribuisce ad un atto amministrativo dello Stato (il previsto d.P.C.m.), a decorrere dalla data di sua pubblicazione, efficacia abrogativa delle disposizioni regionali adottate, ove riconosciute insufficienti a garantire le riduzioni di spesa indicate nel comma 17».

La Corte ha, quindi, riconosciuto che la previsione della cessazione dell'esistenza di comunità montane o dell'automatico scorporo di comuni dall'ambito delle comunità stesse vanifica il contenuto precettivo della legge regionale eventualmente adottata, con violazione del criterio di riparto di competenze e del principio di legalità costituzionale, in forza dei quali ogni intervento sull'efficacia di leggi regionali deve trovare puntuale giustificazione in fonti costituzionali.

Diversamente, è stata ritenuta non illegittima la previsione contenuta nel primo periodo del comma 21, in quanto essa disciplina un'attività che, sebbene rimessa ad un provvedimento amministrativo dello Stato, non è stata considerata idonea a ledere prerogative di autonomia regionale.

8. — Tanto premesso, deve rilevarsi come l'art. 2 del d.P.C.m. 19 novembre 2008, nella parte in cui forma oggetto della presente controversia, sia in contrasto con gli effetti prodotti dalla citata sentenza n. 237 del 2009 e che, in conseguenza della intervenuta caducazione per illegittimità costituzionale della normativa legislativa di base (art. 2, commi 20 e 21, ultimo periodo, della legge n. 244 del 2007), sia venuta meno anche la legittimità dell'art. 2 del d.P.C.m. stesso, nella parte in cui si riferisce alla Regione Veneto.

9. — Deve, pertanto, affermarsi che non spettava allo Stato l'adozione di siffatta determinazione nei confronti della Regione Veneto e si deve, quindi, annullare l'art. 2 dell'impugnato d.P.C.m. nel punto in cui esso fa riferimento alla ricorrente.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

- a) dichiara che non spettava allo Stato disporre che per la Regione Veneto si producano gli effetti di cui al comma 20 dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 21, ultimo periodo, della medesima legge, e per l'effetto, in parziale accoglimento del ricorso proposto dalla stessa Regione, annulla l'art. 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 novembre 2008 (Riordino della disciplina delle Comunità montane, ai sensi dell'articolo 2, comma 20, della legge 24 dicembre 2007, n. 244) nella parte in cui si riferisce alla ricorrente;
- b) dichiara inammissibile, per il resto, il medesimo ricorso proposto dalla Regione Veneto.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 21 marzo 2011.

Il cancelliere: FRUSCELLA

11C0178

N. 92

Sentenza 9 - 21 marzo 2011

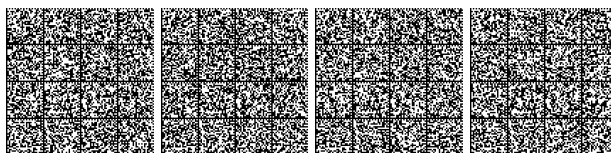
Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

Istruzione - Istruzione pubblica - Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, ai sensi dell'art. 64, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008 - Previsione dell'istituzione di nuove scuole dell'infanzia e di nuove sezioni - Ricorso per conflitto tra enti proposto dalla Regione Toscana - Non riconducibilità della disposizione impugnata alle norme generali sull'istruzione né ai principi fondamentali della materia - Violazione della competenza legislativa concorrente regionale in materia di istruzione pubblica e di quella esclusiva regionale in materia di programmazione scolastica, oltre che del principio di leale collaborazione - Non spettanza allo Stato, della potestà esercitata - Conseguente annullamento della disposizione regolamentare impugnata.

- D.P.R. 20 marzo 2009, n. 89, art. 2, comma 4.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 118.

Istruzione - Istruzione pubblica - Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, ai sensi dell'art. 64, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008 - Previsione che la consistenza delle sezioni della scuola di infanzia con un numero di iscritti inferiori a quello previsto in via ordinaria, nei casi di comunità prive di strutture educative, sia determinata nell'annuale decreto interministeriale sulla formazione dell'organico - Previsione che l'inserimento di tali bambini avvenga sulla base di specifiche modalità - Ricorso per conflitto tra enti proposto dalla Regione Toscana - Non riconducibilità della disposizione impugnata alle norme generali sull'istruzione né ai principi fondamentali della materia - Violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale in materia di istruzione pubblica e di quella esclusiva regionale in tema di servizi sociali nonché del principio di leale collaborazione - Non spettanza allo Stato, della potestà esercitata - Conseguente annullamento della disposizione regolamentare impugnata.

- D.P.R. 20 marzo 2009, n. 89, art. 2, comma 6.
- Costituzione, artt. 117 e 118.



Istruzione - Istruzione pubblica - Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione ai sensi dell'art. 64, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008 - Previsione che l'istituzione ed il funzionamento di scuole statali del "Primo ciclo di istruzione" devono rispondere a criteri di qualità ed efficienza del servizio, nel quadro della qualificazione dell'offerta formativa e nell'ambito di proficue collaborazioni tra l'amministrazione scolastica e i comuni interessati - Ricorso per conflitto tra enti proposto dalla Regione Toscana - Denunciata violazione della sfera di competenza concorrente regionale in materia di disciplina dell'attività di dimensionamento della rete scolastica sul territorio - Denunciata lesione del principio di leale collaborazione - Disciplina riconducibile alla materia delle norme generali sull'istruzione di competenza esclusiva statale, comunque adottata mediante idoneo meccanismo concertativo - Spettanza allo Stato del potere di emanare la disposizione regolamentare impugnata.

- D.P.R. 20 marzo 2009, n. 89, art. 3, comma 1.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO

Giudici: 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 per conflitti di attribuzione tra enti sorti a seguito degli articoli 2, commi 4 e 6, 3, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89 (Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del Primo ciclo di istruzione ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), promossi con ricorsi delle Regioni Toscana e Piemonte, notificati il 10 e il 16 settembre 2009, depositati in cancelleria il 16 ed il 24 settembre 2009 ed iscritti ai nn. 6 e 8 del registro conflitti tra enti 2009.

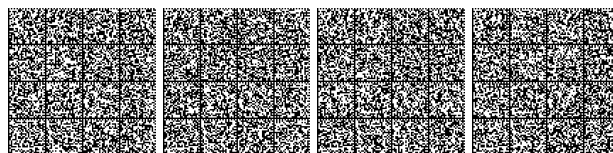
Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, di cui uno fuori termine;

udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi gli avvocati Nicoletta Gervasi per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Michele Dipace per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 10 settembre 2009 e depositato presso la cancelleria della Corte il successivo 16 settembre, la Regione Toscana ha promosso conflitto di attribuzione tra enti nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, avente ad oggetto il decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89 (Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del Primo ciclo di istruzione ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), con riguardo agli articoli 2, commi 4 e 6, 3, comma 1, per contrasto con gli articoli 117 e 118 della Costituzione e con i principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.



2. — La Regione Toscana, preliminarmente, richiama il contenuto delle disposizioni oggetto del conflitto.

L'art. 2, comma 4, stabilisce «l'istituzione di nuove scuole e di nuove sezioni avviene in collaborazione con gli enti territoriali, assicurando la coordinata partecipazione delle scuole statali e delle scuole paritarie al sistema scolastico nel suo complesso».

L'art. 2, comma 6, prevede che «le sezioni della scuola dell'infanzia con un numero di iscritti inferiore a quello previsto in via ordinaria, situate in comuni montani, in piccole isole e in piccoli comuni, appartenenti a comunità privi di strutture educative per la prima infanzia, possono accogliere piccoli gruppi di bambini di età compresa tra i due e i tre anni, la cui consistenza è determinata nell'annuale decreto interministeriale sulla formazione dell'organico. L'inserimento di tali bambini avviene sulla base di progetti attivati, d'intesa e in collaborazione tra istituzioni scolastiche e i comuni interessati, e non può dar luogo a sdoppiamenti di sezioni».

L'art. 3, comma 1, infine, dispone che «l'istituzione e il funzionamento di scuole statali del I ciclo devono rispondere a criteri di qualità ed efficienza del servizio, nel quadro della qualificazione dell'offerta formativa e nell'ambito di proficue collaborazioni tra l'amministrazione scolastica e i comuni interessati anche tra di loro consorziati».

3. — La ricorrente sottolinea che il d.P.R. in questione è stato adottato in attuazione dell'art. 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Tale comma è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, nelle lettere *f-bis*) ed *f-ter*), con la sentenza di questa Corte n. 200 del 2009.

In particolare, le suddette lettere *f-bis*) ed *f-ter*) prevedevano, rispettivamente, che i regolamenti di attuazione avrebbero dovuto attenersi ai seguenti criteri:

definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica prevedendo, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, l'attivazione di servizi qualificati per la migliore fruizione dell'offerta formativa (lettera *f-bis*);

nel caso di chiusura o accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli comuni, lo Stato, le Regioni e gli enti locali possono prevedere specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti (lettera *f-ter*).

4. — La ricorrente Regione Toscana ritiene che le norme del citato d.P.R., in ordine alle quali ha promosso conflitto, intervengano illegittimamente in ambiti di competenza regionale (programmazione scolastica e iniziative per ridurre il disagio degli utenti di zone svantaggiate) e diano attuazione alle disposizioni sopra richiamate, di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, ponendosi, dunque, in contrasto con la citata sentenza n. 200 del 2009.

5. — In particolare, la difesa regionale assume che l'art. 2, comma 4, e l'art. 3, comma 1, del d.P.R. n. 89 del 2009, violerebbero gli artt. 117 e 118 Cost., nonché il principio di leale collaborazione.

Tali disposizioni, infatti, interverrebbero su profili organizzativi della rete scolastica, rientranti nella potestà legislativa delle Regioni ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Le stesse norme, per un verso, esulerebbero dall'ambito delle norme generali sull'istruzione o dei principi fondamentali della materia, per altro verso, non esprimerebbero esigenze di carattere unitario che potrebbero legittimare l'intervento statale.

Con le disposizioni censurate, le Regioni verrebbero, di fatto, private del ruolo primario nell'istituzione di nuove scuole – dell'infanzia e del Primo ciclo – che rappresenta senz'altro l'aspetto più rilevante nell'ambito della programmazione e dell'organizzazione della rete scolastica.

Ciò anche in considerazione del fatto che la sussistenza di competenze in capo alle Regioni sull'organizzazione scolastica e sul dimensionamento degli istituti andrebbe ricondotta agli artt. 138, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*), e 143, del decreto legislativo 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).

Sarebbe palese, quindi, la violazione dell'art. 117 Cost., poiché le norme impugnate disciplinano aspetti organizzativi, con riferimento alla determinazione ed articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica, senza prevedere un adeguato coinvolgimento delle Regioni.

Né potrebbe essere invocato l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., dal momento che le disposizioni in esame non fissano standard minimi di prestazioni scolastiche.

Afferma, quindi, la ricorrente che le suddette disposizioni del d.P.R. n. 89 del 2009 sarebbero da ricondurre alle previsioni delle lettere *f-bis*) ed *f-ter*) del comma 4 dell'art. 64 del d.l. n. 112 del 2008, oggetto di pronuncia di incostituzionalità con la già citata sentenza n. 200 del 2009.



In ragione di quanto sopra, le disposizioni del d.P.R. medesimo, intervenendo in materia di organizzazione e di dimensionamento della rete scolastica, sarebbero in contrasto con l'art. 117 Cost. sotto due profili: il primo, perché lo Stato disciplina funzioni regionali (in violazione, quindi, dell'art. 117, terzo comma, Cost.); il secondo, perché tale disciplina è dettata con regolamento (in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost.).

Le norme sarebbero ulteriormente lesive delle attribuzioni regionali poiché, attenendo ad ambiti di competenza regionale, il regolamento nel quale sono state inserite avrebbe dovuto contenere, con riferimento all'istituzione di nuove scuole, la previsione dell'intesa con le Regioni interessate, mentre, nell'un caso (art. 2, comma 4), si richiamano genericamente forme di collaborazione con gli enti territoriali per l'istituzione delle scuole dell'infanzia; nell'altro (art. 3, comma 1), addirittura, non si prevede alcun ruolo delle Regioni nella istituzione e nel funzionamento delle scuole del Primo ciclo.

Le norme in questione, quindi, invaderebbero le competenze delle Regioni anche per violazione dell'art. 118 Cost. e del principio della leale collaborazione e non si giustificerebbero neppure alla luce del principio di sussidiarietà.

6. — Anche in merito all'art. 2, comma 6, del d.P.R. n. 89 del 2009 la ricorrente ravvisa la violazione degli artt. 117 e 118 Cost., e del principio di leale collaborazione.

Tale disposizione, in quanto avrebbe la finalità di prevenire e/o ridurre il disagio per quell'utenza che si trova in zone più svantaggiate del territorio, riguarderebbe un profilo di competenza concorrente regionale, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, che non può formare oggetto di normativa regolamentare statale.

Anche in ordine a detta questione, la Regione richiama, a sostegno delle proprie argomentazioni, la sentenza n. 200 del 2009.

Mancherebbe, anche in questa ipotesi, la previsione di idonee forme di concertazione con le Regioni, violandosi, in tal modo, gli artt. 117 e 118 Cost., nonché il principio di leale collaborazione.

7. — In data 21 ottobre 2010 si è costituito, fuori termine, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

8. — Con ricorso notificato il 16 settembre 2009 e depositato presso la cancelleria della Corte il successivo 24 settembre, anche la Regione Piemonte ha impugnato l'art. 2, commi 4 e 6, e l'art. 3, comma 1, del d.P.R. n. 89 del 2009, assumendone il contrasto con gli artt. 117 (commi terzo e sesto) e 118 Cost., e con i principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di leale collaborazione.

8.1. — Ad avviso della ricorrente, che prospetta censure analoghe a quelle formulate dalla Regione Toscana, le disposizioni in esame interverrebbero su profili organizzativi della rete scolastica di competenza delle Regioni ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., come affermato dalla Corte con la sentenza n. 200 del 2009.

8.2. — In particolare, con riguardo all'art. 2, comma 4, e all'art. 3, comma 1, è dedotta la violazione degli artt. 117 e 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

Nelle disposizioni citate manca ogni riferimento ai compiti delle Regioni. Queste vengono, di fatto, private del ruolo primario nell'istituzione di nuove scuole – dell'infanzia e del Primo ciclo – che rappresenta senz'altro l'aspetto più rilevante nell'ambito della programmazione e dell'organizzazione della rete scolastica.

Le norme del d.P.R. n. 89 del 2009 disciplinerebbero aspetti organizzativi, con riferimento alla determinazione ed articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica, senza prevedere un adeguato coinvolgimento delle Regioni.

L'assetto organizzativo del sistema scolastico non potrebbe essere ricondotto alle norme generali sull'istruzione e, pertanto, non potrebbe essere oggetto di regolamento statale, poiché, ai sensi dell'art. 117, sesto comma, Cost., il potere regolamentare dello Stato esiste solo nelle materie di sua potestà legislativa esclusiva.

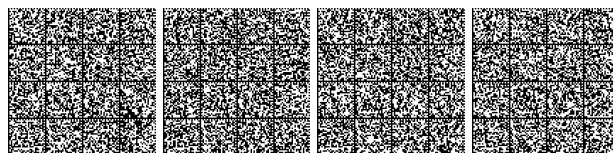
Le norme impugnate sarebbero da ricondurre, sostanzialmente, alle previsioni dell'art. 64, comma 4, dichiarate incostituzionali con la sentenza n. 200 del 2009.

In particolare, con riguardo a tale norma, la Corte ha affermato principi riferibili anche alle disposizioni del regolamento ora censurate.

Infatti, le norme in esame, dettate con regolamento e pertanto in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., intervengono in materia di dimensionamento e di organizzazione della rete scolastica, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

Le norme sarebbero ulteriormente lesive delle attribuzioni regionali, poiché non prevedono alcun ruolo delle Regioni, ledendo così l'art. 118 Cost. ed il principio della leale collaborazione.

9. — In data 22 ottobre 2010 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo la inammissibilità e la non fondatezza del ricorso.



9.1. — Le disposizioni regolamentari impugnate costituirebbero diretta attuazione di norme generali in materia di istruzione, di competenza esclusiva dello Stato (artt. 33, 34 e 117, secondo comma, Cost.), contenute nella legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale), la cui attuazione è avvenuta con i relativi decreti legislativi delegati e con l'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008.

Peraltro, tale ultima norma è stata ritenuta, quanto alle disposizioni di principio in essa contenute, costituzionalmente legittima (citata sentenza n. 200 del 2009), poiché esse costituiscono norme generali sull'istruzione.

Sempre nella sentenza sopra richiamata, precisa l'Avvocatura dello Stato, un distinto titolo di legittimazione dello Stato a disciplinare la materia, è ravvisato nella competenza legislativa esclusiva relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.).

Quindi, alla luce dei principi enunciati nella citata sentenza, non vi sarebbe alcun dubbio che le disposizioni del d.P.R. n. 89 del 2009, impugnate dalla Regione, rientrino tra le norme generali sull'istruzione scolastica e tra i livelli essenziali delle prestazioni in materia di organizzazione scolastica e di utilizzazione del personale dirigente e docente della scuola; norme rientranti, dunque, nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, per l'attuazione delle quali sussiste la potestà statale di emanare i relativi regolamenti (art. 117, secondo comma, lettere n ed m, e sesto comma).

9.2. — Per quanto concerne, in particolare, l'articolo 2, relativo alla scuola dell'infanzia, il testo dello stesso confermerebbe, quale riferimento di base, la disciplina che regola il settore della scuola dell'infanzia, richiamando integralmente il decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 (Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53), attuativo della riforma introdotta dalla citata legge n. 53 del 2003. Tale riferimento di base viene integrato dalle nuove disposizioni, conformi alle indicazioni fissate dall'articolo 64 del decreto-legge n. 112 del 2008.

La disposizione contenuta nel comma 4, della cui legittimità costituzionale la Regione Toscana dubita, riguarda la generalizzazione del servizio reso dalle scuole dell'infanzia e prevede che l'amministrazione scolastica periferica metta in atto intese con gli enti locali, secondo una logica collaborativa e programmatica che include anche il sistema delle scuole paritarie.

La disposizione contestata, di cui al comma 6, prevede poi che le sezioni della scuola dell'infanzia con un numero di iscritti inferiore a quello previsto in via ordinaria, site in comuni prive di strutture educative per la prima infanzia, possono accogliere piccoli gruppi di bambini di età compresa tra i due e i tre anni e che l'inserimento di tali bambini avviene sulla base di progetti attivati d'intesa e in collaborazione tra le istituzioni scolastiche e i comuni interessati e non può dar luogo a sdoppiamenti di sezioni.

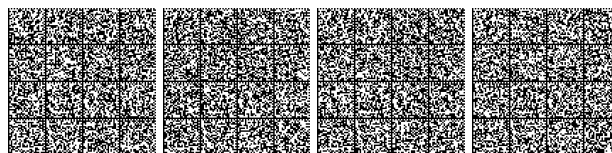
L'articolo 3, anch'esso oggetto di impugnativa, concernente il Primo ciclo di istruzione, si limiterebbe a riprendere, senza modifiche sostanziali, quanto previsto, in materia, dal decreto legislativo n. 59 del 2004, contenente norme generali sull'istruzione, specificandone le finalità generali e la durata complessiva, e confermando la necessità di proficue collaborazioni tra l'amministrazione scolastica e gli enti locali.

Pertanto, quest'ultima deve essere considerata una norma programmatica, che riguarda il sistema scolastico complessivo del Primo ciclo; essa, dunque, non attiene alla determinazione della rete scolastica o alla programmazione della stessa. Tenuto conto del riparto delle competenze tra Stato e Regioni delineato dalla Corte con la sentenza n. 200 del 2009, risulterebbe evidente che la disposizione dell'art. 2, comma 4, stabilisce alcuni principi generali, nel prevedere l'istituzione di nuove scuole dell'infanzia, di indirizzo alla programmazione della rete scolastica regionale, la cui disciplina compete alle singole Regioni per il rispettivo territorio.

9.3. — La difesa dello Stato aggiunge che la riprova che non sono state toccate competenze regionali sarebbe data dal decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 81 (Norme per la riorganizzazione della rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola, ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), con il quale è stata data attuazione all'articolo 64, comma 4-*quiquies*, del citato d.l. n. 112 del 2008.

Sarebbe, pertanto, da escludere che, mediante le norme regolamentari contestate dalla ricorrente, sia stata data attuazione all'articolo 64, comma 4, lettera f-*bis*), del d.l. n. 112 del 2008, dichiarato incostituzionale. Tale norma, comunque, ancor prima della declaratoria di incostituzionalità, era da ritenersi implicitamente abrogata per effetto di quanto previsto dall'articolo 64, comma 4-*quiquies*, già citato.

9.4. — Anche la previsione del comma 6 del medesimo articolo 2, in ordine alla possibilità di accoglienza di bambini di età compresa tra i due e i tre anni nelle sezioni di scuola dell'infanzia in specifiche realtà territoriali, non potrebbe considerarsi lesiva delle attribuzioni regionali e del principio di leale collaborazione.



Tale disposizione non appare, infatti, preordinata ad ovviare a disagi derivanti dalla chiusura di istituzioni scolastiche e, quindi, il richiamo all'articolo 64, comma 4, lettera f-ter), sarebbe inconferente.

La norma si riferisce ad un servizio aggiuntivo che si vuole garantire e per la cui erogazione è necessario disporre del relativo organico sulla base del quale, poi, esso potrà essere dimensionato.

9.5. — Le disposizioni in questione sarebbero, altresì, rivolte ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale, di esclusiva potestà legislativa dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Non sembra, infatti, dubbio che la normativa in esame sia intesa a prevedere che agli utenti del servizio scolastico venga garantito un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi valevoli per l'intero territorio nazionale. La stessa normativa non esclude la possibilità che le singole Regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia, possano migliorare i livelli delle prestazioni adeguandoli alle esigenze peculiari del territorio.

9.6. — Analoghe considerazioni sono prospettate dalla difesa dello Stato in ordine all'articolo 3, comma 1, del d.P.R. n. 89 del 2009, che non comporterebbe lesioni alle attribuzioni proprie delle Regioni, posto che non introduce alcuna nuova disciplina in un ambito ad esse riservato e non mette in alcun modo in discussione la spettanza alle medesime delle funzioni inerenti al dimensionamento della rete scolastica, ma si limita a riprendere, senza modifiche sostanziali, quanto previsto dal decreto legislativo n. 59 del 2004, relativo al Primo ciclo di istruzione, confermando la necessità di proficue collaborazioni tra l'amministrazione scolastica e gli enti locali per l'istituzione e il funzionamento di scuole che devono rispondere a criteri di qualità e di efficienza.

Invero, il riferimento a tali criteri non costituirebbe altro che una esplicitazione del principio fondamentale di buon andamento dell'amministrazione, di cui all'art. 97 Cost.

Considerato in diritto

1. — Con distinti ricorsi la Regione Toscana e la Regione Piemonte hanno promosso conflitto di attribuzione tra enti nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in ordine all'articolo 2, commi 4 e 6, e all'articolo 3, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89 (Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del Primo ciclo di istruzione ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), deducendo la lesione delle attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni, in ragione della violazione dagli articoli 117 e 118 della Costituzione, nonché dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

2. — Le ricorrenti, prospettando censure sostanzialmente identiche, deducono, nel complesso, che le disposizioni del d.P.R. in questione invaderebbero ambiti di esclusiva competenza regionale (programmazione scolastica e iniziative per ridurre il disagio degli utenti delle zone svantaggiate), dando attuazione a disposizioni legislative dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza di questa Corte n. 200 del 2009.

In particolare, l'art. 2, comma 4, e l'art. 3, comma 1, del d.P.R. n. 89 del 2009, interverrebbero in materia di dimensionamento e di organizzazione della rete scolastica, così ledendo l'art. 117 Cost. sotto un duplice profilo: da un lato, lo Stato disciplinerebbe funzioni regionali, in contrasto con il citato art. 117, terzo comma, Cost.; dall'altro, tale disciplina sarebbe introdotta con regolamento, in violazione del sesto comma dell'art. 117 Cost. Le disposizioni in questione contrasterebbero, altresì, con l'art. 118 Cost. e con il principio di leale collaborazione, attesa la mancata previsione della necessaria intesa con le Regioni interessate, nonché con il principio di sussidiarietà.

A sua volta, l'art. 2, comma 6, del citato d.P.R. n. 89 del 2009, in quanto avrebbe la finalità di prevenire e/o ridurre il disagio per quell'utenza che si trova nelle zone più svantaggiate del territorio, riguarderebbe un profilo di competenza concorrente regionale, così ledendo l'art. 117, commi terzo e sesto, nonché l'art. 118 Cost. ed il principio di leale collaborazione, mancando la previsione di idonee forme di concertazione con le Regioni.

3. — In ragione dell'oggetto comune, i due ricorsi devono essere riuniti ai fini di una trattazione congiunta.

4. — La questione promossa con i suddetti ricorsi per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni deve essere risolta alla luce della pronuncia resa da questa Corte (citata sentenza n. 200 del 2009) sulla legittimità costituzionale delle disposizioni contenute nell'art. 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione



tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; pronuncia di cui, all'evidenza, non si è tenuto conto nell'adozione del regolamento governativo di delegificazione emanato, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), con il d.P.R. n. 89 del 2009, recante – tra le altre – le censurate disposizioni di cui all'art. 2, commi 4 e 6, e all'art. 3, comma 1, e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 15 luglio 2009, n. 162.

5. — Questa Corte, con la citata sentenza, nel pronunciarsi sulla questione di fondo concernente la distinzione tra le norme generali sull'istruzione, riservate in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera *n*), Cost., e i principi fondamentali della materia istruzione, rientrante questa nella competenza legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., ha affermato, testualmente, che rientrano tra le norme generali sull'istruzione «quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali».

Sono, invece, espressione di principi fondamentali della materia dell'istruzione «quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altra, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale».

6. — Per stabilire, dunque, se, con le impugnate norme regolamentari, lo Stato abbia effettivamente invaso una sfera di competenza legislativa regionale, occorre partire dalle suindicate affermazioni di fondo, fatte da questa Corte, osservando, in particolare, che, nella stessa sentenza, si è precisata la non spettanza allo Stato dell'adozione di disposizioni regolamentari, ancorché contenute in un regolamento di delegificazione, che fossero esorbitanti dall'ambito della competenza legislativa esclusiva in tema di determinazione delle norme generali sull'istruzione; ciò in applicazione, in particolare, di quanto previsto dall'art. 117, sesto comma, Cost.

Sulla base delle indicate premesse, la Corte, con la citata pronuncia, ha, in particolare, dichiarato l'illegittimità costituzionale, proprio con riferimento a quanto previsto dall'art. 117, commi secondo, lettera *n*), terzo e sesto, Cost., delle disposizioni contenute nelle lettere *f-bis*) ed *f-ter*) del citato art. 64, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008, aggiunte dalla relativa legge di conversione. Le disposizioni recate dalle lettere *f-bis*) ed *f-ter*) sono state ritenute estranee all'area della materia rientrante nella locuzione norme generali sull'istruzione.

Da quanto innanzi, deriva che devono essere ritenute esorbitanti dall'ambito della competenza esclusiva statale in tema di norme generali sull'istruzione e lesive della potestà legislativa concorrente della Regione in materia di istruzione pubblica, le disposizioni del regolamento governativo che, in qualche modo, possono essere considerate dipendenti, derivanti o comunque connesse a quelle dichiarate incostituzionali con la citata sentenza n. 200 del 2009.

7. — Passando all'esame delle singole disposizioni oggetto dei conflitti, viene, innanzitutto, in rilievo quella contenuta nell'art. 2, comma 4, del citato regolamento governativo, di cui le ricorrenti assumono la illegittimità.

La censura è fondata.

Il suddetto comma, con riferimento alla “Scuola dell'infanzia”, dispone che «l'istituzione di nuove scuole e di nuove sezioni avviene in collaborazione con gli enti territoriali, assicurando la coordinata partecipazione delle scuole statali e delle scuole paritarie al sistema scolastico nel suo complesso».

7.1. — Orbene, la istituzione di nuove scuole e di nuove sezioni nelle scuole dell'infanzia già esistenti, attiene, in maniera diretta, al dimensionamento della rete scolastica sul territorio; attribuzione che la sentenza n. 200 del 2009 ha riconosciuto spettare al legislatore regionale, in quanto non riconducibile, nel contesto generale del citato art. 64, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008, all'ambito delle norme generali sull'istruzione. Ciò comporta che, con la disposizione inserita nel predetto comma 4 dell'art. 2 del regolamento governativo, lo Stato ha invaso la competenza delle ricorrenti sul punto specifico di adattamento della rete scolastica alle esigenze socio-economiche di ciascun territorio regionale, «che ben possono e devono essere apprezzate» in ciascuna Regione, con la precisazione che non possono, al riguardo, «venire in rilievo aspetti che ridondino sulla qualità dell'offerta formativa e, dunque, sulla didattica» (citata sentenza n. 200 del 2009). In tale contesto, anche la finalità di assicurare la coordinata partecipazione delle scuole statali e delle scuole paritarie al sistema scolastico complessivo, cui il medesimo comma 4 fa espresso riferimento, è funzionale al dimensionamento della rete.



Né, d'altra parte, in senso contrario può essere addotta la circostanza – prospettata dalla difesa dello Stato – che analoghe disposizioni sono contenute nel d.P.R. 20 marzo 2009, n. 81 (Norme per la riorganizzazione della rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola, ai sensi dell'art. 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

Da un sommario esame di tale regolamento governativo può evincersi che la disciplina in esso prevista è, in larga misura, estranea al dimensionamento della rete scolastica sul territorio, come conferma la circostanza che la maggior parte delle sue disposizioni è finalizzata ad un razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola, investendo, in sostanza, il tema della didattica, piuttosto che quello sopra indicato relativo al dimensionamento della rete scolastica. Comunque, il suddetto regolamento non ha formato oggetto di impugnazione, né può essere invocato in questa sede perché sia ritenuta immune dai vizi denunciati la disposizione oggetto di censura con i ricorsi in esame.

7.2. — Infine, la norma regolamentare ora impugnata non può essere ascritta all'area dei principi fondamentali della materia concorrente della istruzione, in quanto la fonte regolamentare, anche in forza di quanto previsto dall'art. 117, sesto comma, Cost., sarebbe comunque inidonea a porre detti principi. Ed inoltre (ma ciò si osserva solo ad *abundantiam*) risulterebbe violato, in modo palese, il principio di leale collaborazione per la mancata previsione di ogni forma di coinvolgimento regionale nella adozione delle relative misure di riordinamento della rete.

8. — Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi per quanto attiene alla disposizione contenuta nel comma 6 del medesimo art. 2 del regolamento governativo.

La relativa censura, pertanto, è fondata.

Detto comma prevede che «le sezioni della scuola dell'infanzia con un numero di iscritti inferiore a quello previsto in via ordinaria, situate in comuni montani, in piccole isole e in piccoli comuni, appartenenti a comunità privi di strutture educative per la prima infanzia, possono accogliere piccoli gruppi di bambini di età compresa tra i due e i tre anni, la cui consistenza è determinata nell'annuale decreto interministeriale sulla formazione dell'organico». Il suddetto comma prosegue disponendo che «l'inserimento di tali bambini avviene sulla base di progetti attivati, d'intesa e in collaborazione tra istituzioni scolastiche e i comuni interessati, e non può dar luogo a sdoppiamento di sezioni».

8.1. — Al riguardo, deve essere rilevato che, come si è già innanzi precisato, questa Corte, con la sentenza n. 200 del 2009, ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 64, comma 4, lettera *f-ter*), del d.l. n. 112 del 2008, in quanto demandava all'allora emanando regolamento governativo di prevedere, «nel caso di chiusura o di accorpamento degli istituti scolastici nei piccoli comuni», «specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti».

A fondamento della suindicata declaratoria di illegittimità costituzionale questa Corte ha affermato che «la disposizione contenuta in tale lettera opera una estensione allo Stato di una facoltà di esclusiva pertinenza delle Regioni, mediante l'attribuzione allo stesso di un compito che non gli compete, in quanto quello della chiusura o dell'accorpamento degli istituti scolastici nei piccoli Comuni costituisce un ambito di sicura competenza regionale proprio perché strettamente legato alle singole realtà locali, il cui apprezzamento è demandato agli organi regionali».

A ciò la Corte ha significatamente aggiunto che è in facoltà delle Regioni e degli enti locali «prevedere misure volte a ridurre, nei casi in questione, il disagio degli utenti del servizio scolastico, proprio per l'impatto che tali eventi hanno sulle comunità insediate nel territorio e con riguardo alle necessità dell'utenza delle singole realtà locali».

8.2. — Orbene, l'impugnata disposizione del regolamento governativo, approvato con il d.P.R. n. 89 del 2009, non può essere considerata attuazione delle norme generali sull'istruzione, di specifica competenza legislativa esclusiva dello Stato, contenute nel citato art. 64, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008. Le misure previste dal comma in questione del suddetto regolamento sono chiaramente volte ad eliminare o ridurre il disagio dell'utenza del servizio scolastico nei piccoli comuni, con una valutazione che non può prescindere dalle particolari condizioni in cui versano le comunità locali di ridotte dimensioni, perché insediate in territori montani o in piccole isole ovvero comunque in comuni di dimensioni tali da essere privi di strutture educative per la prima infanzia. Si tratta, dunque, di misure specificamente volte a ridurre il disagio degli utenti del servizio scolastico in un settore, quale quello delle scuole per l'infanzia, in cui esso può assumere una notevole importanza proprio con riferimento alle peculiari esigenze di «bambini di età compresa tra i due e i tre anni».

È, dunque, del tutto ovvio che spetta alle Regioni, nell'esercizio della loro competenza legislativa concorrente in materia di istruzione pubblica, non disgiunta (è bene aggiungere) da rilevanti aspetti di competenza regionale, di carattere esclusivo, in tema di servizi sociali, l'adozione di misure volte alla riduzione del disagio di tali particolari utenti del servizio scolastico.

8.3. — Né è senza significato, d'altronde, che, come già rilevato dalla sentenza n. 200 del 2009, le Regioni, anche prima del d.l. n. 112 del 2008 e della stessa riformulazione dell'art. 117 Cost. ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), erano titolari di competenze



attinenti alla programmazione della rete scolastica e alla attribuzione di contributi alle scuole non statali. Ciò in base, fondamentalmente, a quanto, a suo tempo, previsto dall'art. 138 del decreto legislativo 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) e delle altre disposizioni legislative richiamate dalla stessa citata sentenza n. 200 del 2009.

8.4. — Anche con riferimento alla contestata disposizione regolamentare deve essere ribadito quanto prima osservato con riguardo al precedente comma 4, e cioè che le prescrizioni contenute nel riportato comma 6 non possono essere considerate espressione di principi fondamentali della materia concorrente della istruzione, per la inidoneità della fonte regolamentare a fissare detti principi e, in ipotesi, per la violazione, comunque, dell'art. 117, comma sesto, Cost., oltre che per la radicale mancanza di ogni forma di coinvolgimento regionale, in violazione del canone della leale collaborazione tra istituzioni.

9. — La difesa dello Stato, con riferimento ad entrambe le questioni relative ai commi 4 e 6 dell'art. 2 del regolamento, ha richiamato, da un lato, l'art. 118, primo comma, Cost., osservando che i suddetti commi, oggetto dell'impugnazione regionale, troverebbero fondamento anche nella attrazione in sussidiarietà, da parte dello Stato, della competenza a provvedere in materia, e, dall'altro, l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., osservando che le misure previste dai medesimi commi sarebbero ascrivibili alla materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Entrambe le deduzioni, da esaminare congiuntamente con riferimento ai due commi oggetto di contestazione da parte delle ricorrenti, non possono essere condivise.

Sotto il primo profilo, quello relativo cioè alla chiamata in sussidiarietà, è sufficiente osservare che, a prescindere da ogni altra e diversa considerazione ostativa e comunque dalla questione concernente la utilizzabilità a tale fine della fonte regolamentare, la allocazione al superiore livello statale di attribuzioni spettanti alle Regioni, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, presuppone che siano previste adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni al fine di tutelare le istanze regionali costituzionalmente garantite in un ambito che involge indubbiamente profili di competenza concorrente (sentenza n. 303 del 2003, alla quale ha fatto seguito una giurisprudenza costante; da ultimo sentenza n. 16 del 2010).

Sotto il secondo profilo, è sufficiente osservare che per la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 282 del 2002) si è in presenza di una normazione attinente ai livelli essenziali delle prestazioni, quando la normativa al riguardo fissi, appunto, livelli di prestazioni da assicurare ai fruitori dei vari servizi; fattispecie questa che certamente esula dallo spettro di applicazione delle norme regolamentari in ordine alle quali sono stati proposti i ricorsi, ora in esame, per conflitto di attribuzioni.

10. — Infine, quanto alla impugnazione dell'art. 3, comma 1, del regolamento governativo *de quo*, la cui rubrica è «Primo ciclo di istruzione», occorre rilevare che, secondo detto comma, l'istituzione e il funzionamento di scuole statali del Primo ciclo «devono rispondere a criteri di qualità ed efficienza del servizio, nel quadro della qualificazione dell'offerta formativa e nell'ambito di proficue collaborazioni tra l'amministrazione scolastica e i comuni interessati anche tra di loro consorziati».

Le ricorrenti denunciano l'illegittimità costituzionale della suddetta disposizione sulla base dei medesimi parametri sopra richiamati.

10.1. — La censura non è fondata.

Deve essere, innanzitutto, rilevato che la citata disposizione regolamentare, nella sua prima parte, si limita, in realtà, ad una mera affermazione di principio relativamente ad una generale ed ineludibile esigenza, qual è quella relativa alla fondamentale necessità che anche l'istituzione e il funzionamento delle scuole statali del Primo ciclo (come, del resto, per tutti gli ordini di scuole) rispondano a criteri di qualità ed efficienza del servizio scolastico.

Sotto questo aspetto, la disposizione censurata, essendo priva di un reale contenuto precettivo, non sarebbe idonea, per sé sola considerata, a recare alcun vulnus alle competenze regionali in materia di istruzione.

Nella sua seconda parte, però, la disposizione di cui al comma 1 dell'art. 3 contiene una prescrizione, la quale ha, invece, un suo specifico contenuto precettivo.

Essa precisa che l'obiettivo della qualità ed efficienza del servizio scolastico nel Primo ciclo deve essere perseguito «nel quadro della qualificazione dell'offerta formativa e nell'ambito di proficue collaborazioni tra l'amministrazione scolastica e i comuni interessati anche tra di loro consorziati».

Considerata nel suo complesso, la disposizione impugnata, inserita nel citato comma 1 dell'art. 3 del regolamento governativo di delegificazione, può essere ricondotta, per il suo contenuto sostanziale, all'attuazione di disposizioni che questa Corte ha riconosciuto come ascrivibili alla materia delle norme generali sull'istruzione, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.). Ciò in quanto essa tende concreta-



mente a dare attuazione a disposizioni, d'ordine appunto generale, e come tali operanti in tutto il territorio nazionale, contenute nell'art. 64, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008 e qualificate, con la citata sentenza n. 200 del 2009, come norme generali sull'istruzione.

Infatti, proprio per l'espresso riferimento alle esigenze specifiche della «qualificazione dell'offerta formativa», la disposizione impugnata concorre – per quanto attiene particolarmente al Primo ciclo dell'istruzione, che per sua natura riveste un fondamentale rilievo nella formazione delle nuove generazioni di scolari al loro primo contatto con il mondo della scuola – a delineare quel sistema nazionale dell'istruzione, il quale necessariamente deve essere caratterizzato da elementi di unitarietà ed uniformità su tutto il territorio nazionale.

A ciò va aggiunto che la disposizione del comma 1 in questione, specificamente per il suo riferimento ai «criteri di qualità ed efficienza del servizio» scolastico del Primo ciclo dell'istruzione, ai fini del miglioramento dell'offerta formativa, non è in contrasto, ma anzi ne rappresenta il necessario presupposto, con quanto previsto dal d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, recante la «Definizione delle misure generali relative alla scuola dell'infanzia e al Primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53».

Quanto, infine, ai profili attinenti alla leale collaborazione, con riguardo alle deduzioni delle ricorrenti circa la illegittimità della mancata previsione nella norma censurata di un coinvolgimento regionale, deve osservarsi che, vertendosi in materia di competenza statale esclusiva, non sussisteva per lo Stato alcun obbligo a tale riguardo. Nondimeno, la norma regolamentare in esame si è data carico del coinvolgimento delle istituzioni locali e ha corrispondentemente previsto che la qualificazione dell'offerta formativa deve svolgersi comunque «nell'ambito di proficue collaborazioni tra l'amministrazione scolastica e i comuni interessati», eventualmente tra loro consorziati; con ciò prevedendo, appunto, un meccanismo di leale collaborazione con le istituzioni locali rappresentative degli interessi delle comunità territoriali e soddisfacendo la relativa esigenza di coordinamento interistituzionale.

11. — Alla luce, pertanto, delle considerazioni innanzi svolte, in parziale accoglimento dei due ricorsi regionali indicati in epigrafe, deve essere dichiarato che non spettava allo Stato emanare le disposizioni regolamentari contenute nell'art. 2, commi 4 e 6, del d.P.R. n. 89 del 2009. Di tali disposizioni deve essere disposto l'annullamento.

12. — I due ricorsi devono essere, invece, respinti nella parte in cui censurano l'art. 3, comma 1, del medesimo regolamento governativo con la conseguenza che deve essere dichiarato che spettava allo Stato l'adozione della citata disposizione contenuta nel medesimo d.P.R. n. 89 del 2009.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

a) dichiara che non spettava allo Stato disciplinare l'istituzione di nuove scuole dell'infanzia e di nuove sezioni della scuola dell'infanzia, nonché la composizione di queste ultime, nei termini stabiliti dall'art. 2, commi 4 e 6, del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89 (Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del Primo ciclo di istruzione ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), e per l'effetto annulla l'articolo 2, commi 4 e 6, del suddetto d.P.R. n. 89 del 2009;

b) dichiara che spettava allo Stato stabilire i criteri ai quali devono rispondere l'istituzione e il funzionamento di scuole statali del Primo ciclo, nei termini stabiliti dall'art. 3, comma 1, del suddetto d.P.R. n. 89 del 2009.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2011.

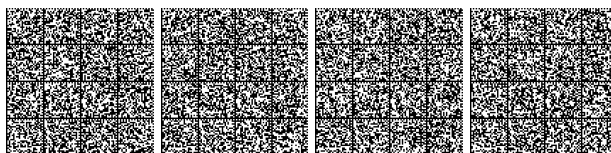
Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 21 marzo 2011.

Il cancelliere: FRUSCELLA



N. 93

Sentenza 9 - 21 marzo 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità amministrativa e contabile - Azione di responsabilità per mancata applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria in caso di violazione dell'obbligo di fornire dati per le rilevazioni statistiche - Previsione, quale fatto sanzionabile, del solo rifiuto formale di fornire i dati richiesti, con riguardo alle rilevazioni svolte anche anteriormente alla data di entrata in vigore della normativa censurata - Eccezioni di inammissibilità della questione per insufficiente motivazione sulla rilevanza e per irrilevanza - Reiezione.

- D.l. 31 dicembre 2007, n. 248 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31), art. 44, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 77, 97, 101, secondo comma, 103 e 108.

Responsabilità amministrativa e contabile - Azione di responsabilità per mancata applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria in caso di violazione dell'obbligo di fornire dati per le rilevazioni statistiche - Previsione, quale fatto sanzionabile, del solo rifiuto formale di fornire i dati richiesti, con riguardo alle rilevazioni svolte anche anteriormente alla data di entrata in vigore della normativa censurata - Eccezione di inammissibilità della questione per omessa impugnazione della disposizione asseritamente interpretata dalla norma denunciata - Reiezione.

- D.l. 31 dicembre 2007, n. 248 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31), art. 44, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 77, 97, 101, secondo comma, 103 e 108.

Responsabilità amministrativa e contabile - Azione di responsabilità per mancata applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria in caso di violazione dell'obbligo di fornire dati per le rilevazioni statistiche - Previsione, quale fatto sanzionabile, del solo rifiuto formale di fornire i dati richiesti, con riguardo alle rilevazioni svolte anche anteriormente alla data di entrata in vigore della normativa censurata - Denunciata carenza del requisito di necessità ed urgenza che condiziona la legittimità del decreto-legge - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 dicembre 2007, n. 248 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31), art. 44, comma 1.
- Costituzione, art. 77.

Responsabilità amministrativa e contabile - Azione di responsabilità per mancata applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria in caso di violazione dell'obbligo di fornire dati per le rilevazioni statistiche - Previsione, quale fatto sanzionabile, del solo rifiuto formale di fornire i dati richiesti, con riguardo alle rilevazioni svolte anche anteriormente alla data di entrata in vigore della normativa censurata - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di logica e buona amministrazione - Esclusione - Non fondatezza della questione.

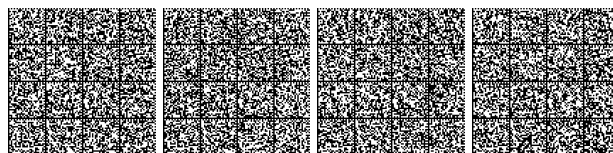
- D.l. 31 dicembre 2007, n. 248 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31), art. 44, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Responsabilità amministrativa e contabile - Azione di responsabilità per mancata applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria in caso di violazione dell'obbligo di fornire dati per le rilevazioni statistiche - Previsione, quale fatto sanzionabile, del solo rifiuto formale di fornire i dati richiesti, con riguardo alle rilevazioni svolte anche anteriormente alla data di entrata in vigore della normativa censurata - Denunciata lesione delle prerogative dei giudici contabili - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 dicembre 2007, n. 248 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31), art. 44, comma 1.
- Costituzione, artt. 101, secondo comma, 103 e 108.

Responsabilità amministrativa e contabile - Obbligo di fornire dati statistici - Omessa previsione della possibilità, per i soggetti chiamati ad accertare la violazione, di valutare, a fini sanzionatori, le ragioni e le circostanze dell'inosservanza del suddetto obbligo - Mancata considerazione della difficoltà di identificare gli inadempienti - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Questione proposta in linea subordinata da alcune delle parti costituite nel giudizio incidentale - Irrilevanza per infondatezza delle censure prospettate dal rimettente.

- D.lgs. 6 settembre 1989, n. 322, art. 7, commi 1 e 3.
- Costituzione, artt. 3 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, 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. 44, comma 1, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, promosso dalla Corte dei conti – sezione giurisdizionale per la Regione Lazio nel procedimento vertente tra il Procuratore Regionale presso la sezione giurisdizionale della Regione Lazio e L. B. ed altri, con ordinanza del 7 dicembre 2009, iscritta al n. 176 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visti gli atti di costituzione di G. P. ed altro, L. B., L.L.S., G.P.O. ed altri, V. B., F. Z., e V. E., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2011 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

Uditi gli avvocati Federico Sorrentino per L. B., Luisa Torchia per G.P.O. ed altri, Donella Resta per G.P. ed altro, Aristide Police per L.L.S. e Fabio Lorenzoni per V. B. ed altri.

Ritenuto in fatto

1. — La Corte dei conti — sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, con ordinanza del 7 dicembre 2009, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 77, 97, 101, secondo comma, 103 e 108 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 44 (*recte*: dell'art. 44, comma 1) del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31.

2. — L'ordinanza di remissione premette che il Procuratore della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale per la Regione Lazio (*infra*: Procuratore) ha convenuto in giudizio alcuni amministratori e dirigenti dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), chiedendone la condanna al risarcimento del danno da essi asseritamente prodotto a causa della mancata applicazione della sanzione amministrativa prevista dall'art. 11 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322 (Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica, ai sensi dell'art. 24 della legge 23 agosto 1988, n. 400), nel caso di violazione da parte di amministrazioni, enti ed organismi pubblici e privati dell'obbligo di fornire tutti i dati e le notizie richiesti per le rilevazioni previste dal programma statistico nazionale, disciplinato dall'art. 7, comma 1, di detto d.lgs., richiamato dal comma 3 di tale articolo, nel testo previgente alle modifiche introdotte dall'art. 3, comma 74, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2008).

Il Procuratore, nell'atto di citazione, ha dedotto che l'accertamento di siffatta violazione spetta agli uffici di statistica, i quali provvedono a trasmettere motivato rapporto al prefetto competente per territorio, che procede ai sensi dell'art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale). Secondo l'organo requirente, i convenuti nel giudizio principale non avrebbero provveduto ad accertare detta violazione ed ha loro contestato il danno asseritamente prodotto in virtù di siffatta omissione, in riferimento al periodo 2002-2006 (non coperto da prescrizione ed in relazione al quale erano disponibili dati definitivi), quantificato nell'importo di € 191.425.235,00, ripartito pro-quota tra i medesimi.

Ad avviso dell'organo requirente, sarebbe configurabile a carico del Presidente dell'ISTAT una responsabilità erariale per colpa grave, poiché egli — in violazione dei doveri d'ufficio ex art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 322 del



1989 e delle competenze attribuitegli quale preposto al Consiglio dell'ISTAT e al Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (COMSTAT) – non avrebbe neppure affrontato il problema dell'applicazione delle sanzioni e sollecitato una modifica delle relative norme, per ottenere una semplificazione del procedimento, sino a quando, nell'aprile 2006, è stato presentato un esposto alla Corte dei conti. Agli altri convenuti è stata contestata la responsabilità per colpa grave, a causa di omissioni nell'espletamento delle funzioni ad essi spettanti nel procedimento sanzionatorio.

2.1. — Tutti i convenuti si sono costituiti nel giudizio, contestando la fondatezza della domanda; alcuni hanno eccepito l'improcedibilità dell'azione, in quanto il Procuratore non avrebbe tenuto conto dell'art. 44, comma 1, del d.l. n. 248 del 2007, che avrebbe inciso sull'illiceità delle condotte contestate.

Il giudice *a quo*, con sentenza parziale del 12 ottobre 2009, ha rigettato detta eccezione, osservando che il Procuratore, nell'atto di citazione, «ha affrontato la questione degli effetti della sopravvenuta normativa [...], rilevando che, «ancorché la norma non utilizzi la formula consueta delle disposizioni interpretative [...] essa manifesta l'intenzione del legislatore di considerare anche per il passato “violazione dell'obbligo di risposta” quella che abbia dato luogo ad un formale rifiuto”, e “limita con effetto retroattivo l'applicazione delle sanzioni ai casi in cui il soggetto, pubblico o privato, destinatario della richiesta di dati o notizie, abbia opposto un formale rifiuto”, determinando nella sostanza “l'eliminazione della obbligatorietà della risposta”, e ha contestualmente sollevato questione di legittimità costituzionale della citata norma».

Inoltre, con detta sentenza parziale, il rimettente ha deciso «tutte le questioni preliminari di rito e di merito», accertando la prescrizione in relazione alle condotte ascrivibili ai convenuti successivamente al 19 novembre 2002 e sino a tutto il 2006, disponendo «la pronuncia con separata ordinanza per l'esame della questione di legittimità costituzionale» del citato art. 44, comma 1.

2.2. — Posta questa premessa, la Corte dei conti deduce che la norma censurata incide sulle disposizioni in forza delle quali il Procuratore ha esercitato l'azione di responsabilità, con conseguente rilevanza della questione di legittimità costituzionale. Nella specie, sarebbe stato, infatti, applicabile il testo originario dell'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 322 del 1989, poiché tale norma, nella formulazione novellata dall'art. 3, comma 64 (*recte*: art. 3, comma 74), della legge n. 244 del 2007, concerne i fatti commessi dal 1° gennaio 2008. È, quindi, la norma censurata, entrata in vigore il 31 dicembre 2007, che non permette di fare riferimento all'originario testo del citato art. 7, comma 1, anche in riferimento alle condotte anteriori a tale data.

Secondo il rimettente, qualora non fosse sopravvenuto il citato art. 44, comma 1, avrebbe potuto essere affermata la responsabilità dei convenuti, in quanto la sanzione prevista dall'art. 11 del d.lgs. n. 322 del 1989 sarebbe stata applicabile in tutti i casi di violazione dell'obbligo di fornire i dati statistici, indipendentemente dalla tipologia degli stessi e senza possibilità di distinguere le ipotesi di formale diniego della risposta e di comportamento meramente omissivo. La norma censurata, in considerazione della sua lettera, impedirebbe, invece, di sanzionare condotte diverse dal formale rifiuto di rispondere, perfezionatesi sino al 31 dicembre 2008, e di ritenere fondata la domanda, con conseguente rilevanza della questione.

2.3. — Il giudice *a quo* osserva che la legge di conversione n. 31 del 2008 ha inserito nella norma in esame il comma 1-bis, che non incide sulla questione di legittimità costituzionale, avente ad oggetto il solo comma 1 del citato art. 44, censurato in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

A suo avviso, anche ritenendo che il legislatore, in prossimità dell'entrata in vigore della nuova disciplina introdotta dalla legge n. 244 del 2007, abbia inteso, con una norma transitoria, limitare i casi di applicabilità della sanzione amministrativa per la violazione in esame, la disposizione in questione non sarebbe sorretta da «alcun criterio logico». Il citato art. 44, comma 1, non assicurerebbe, infatti, «un minimo, ma inderogabile livello di garanzia per la tutela dell'effettività dell'obbligo di conferimento dei dati» sino al 31 dicembre 2008 e nelle more dell'attuazione della disciplina prevista dal citato art. 7, comma 1, poiché prevede che la violazione del medesimo è sanzionabile esclusivamente nel caso in cui la parte abbia formalmente dichiarato di non volere fornire i dati. Il presupposto di irrogazione della sanzione consisterebbe, quindi, in un comportamento inesigibile, in quanto contrario all'interesse dell'oneroso e verosimilmente irrealizzabile in relazione all'arco temporale di riferimento, dato che, per evitarne il perfezionamento, sarebbe sufficiente non manifestare un formale rifiuto.

Un ulteriore elemento di illogicità sarebbe, poi, costituito dalla circostanza che la norma censurata prevede l'applicabilità della sanzione in virtù di un criterio diverso rispetto a quello contenuto nel nuovo testo del citato art. 7, comma 1, il quale disciplina un procedimento diretto ad identificare i casi nei quali, per l'importanza dei dati, la violazione dell'obbligo di fornirli è sanzionabile.

La previsione della rilevanza della violazione nel solo caso di «rifiuto formale» di fornire i dati non sarebbe coerente con il criterio introdotto dalla legge n. 244 del 2007, poiché non inerisce alla qualità del dato richiesto, ovvero



alle caratteristiche ed alla tecnica dell'indagine statistica, ma concerne il destinatario dell'obbligo e discriminerebbe non ragionevolmente i trasgressori, garantendo l'impunità di quelli rimasti silenti e sanzionando quanti hanno «formalmente» rifiutato di rispondere.

Il citato art. 44, comma 1, violerebbe, quindi, «i principi di logica e buona amministrazione» (art. 97 Cost.) e di eguaglianza (art. 3 Cost.), poiché «comporta paradossalmente la punibilità di chi fornisce una formale risposta negativa alla richiesta di dati» (presumibilmente al fine di spiegare le ragioni del rifiuto) e la non punibilità di chi si limita a violare l'obbligo di risposta, che pure resta vigente in virtù dell'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 322 del 1989, senza poter essere sanzionato.

2.4. — Secondo il rimettente, alle condotte tenute sino al 31 dicembre 2007 sarebbe stato applicabile il testo originario dell'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 322 del 1989; l'ultimo giorno di vigenza del medesimo, tre giorni dopo l'approvazione della legge n. 244 del 2007, che lo ha novellato, nel d.l. n. 248 del 2007 è stato inserito il citato art. 44, comma 1, il quale ha inciso retroattivamente sull'applicabilità della sanzione per le violazioni in esame.

Tale effetto, ad avviso della Corte dei conti, sarebbe estraneo a quello avuto di mira dal d.l. n. 248 del 2007, avente lo scopo di stabilire una «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria» e nel quale è stata inserita la disposizione censurata (collocata nel capo «disposizioni finanziarie urgenti»), che sarebbe priva di ragionevole giustificazione. La norma non avrebbe, infatti, natura finanziaria e neppure disporrebbe una proroga di termini in scadenza, in grado di giustificare l'urgenza della sua adozione, ma realizzerebbe un effetto di segno contrario, in quanto ha retroattivamente escluso l'efficacia di una disposizione che, in base ad una legge promulgata soltanto tre giorni prima, avrebbe dovuto rimanere in vigore sino al 31 dicembre 2007.

Inoltre, non potrebbe essere offerta un'interpretazione costituzionalmente orientata alla disposizione in esame e ritenere che, con essa, il legislatore, avendo preso atto che la nuova disciplina introdotta dalla legge n. 244 del 2007 richiede la definizione di nuovi e complessi procedimenti, avrebbe inteso «dettare una disposizione transitoria che limitasse sino al 31 dicembre 2008 [...] l'applicabilità delle sanzioni», al fine «di procrastinare di un anno la concreta entrata in vigore» del nuovo sistema sanzionatorio. La lettera della norma imporrebbe, infatti, di ritenere che essa ha limitato la punibilità della violazione dell'obbligo in questione nel solo caso di rifiuto formale, in relazione alle fattispecie perfezionatesi sia in data successiva al 31 dicembre 2007 (oggetto del nuovo testo del citato art. 7, comma 1), sia in data anteriore (perciò regolamentate dal testo originario del citato art. 7, comma 1), nonostante che quest'ultimo arco temporale non avrebbe dovuto essere considerato, qualora scopo della stessa fosse stato di graduare l'entrata in vigore della nuova disciplina.

Pertanto, secondo la Corte dei conti, il citato art. 44, comma 1, violerebbe l'art. 77 Cost., «quantomeno nella parte in cui dispone la propria efficacia con riguardo alle rilevazioni statistiche svolte anche anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto», e cioè per i fatti commessi sino al 31 dicembre 2007, con disposizione diretta a sostituire retroattivamente il testo dell'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 322 del 1989, in difetto del requisito di necessità ed urgenza, che condiziona la legittimità del decreto legge.

2.5. — Secondo il giudice *a quo*, gli argomenti svolti a conforto delle censure riferite agli artt. 3, 77 e 97 Cost. dimostrerebbero che la disposizione in esame reca vulnus anche gli artt. 101, secondo comma, 103 e 108 Cost., in quanto avrebbe inciso sulle funzioni attribuite ai giudici contabili. Il citato art. 44, comma 1, non ha, infatti, ad oggetto una proroga di termini; non costituisce una disposizione finanziaria; non «è idonea a individuare un presupposto comportamentale al quale può collegarsi logicamente e razionalmente la punibilità del comportamento trasgressivo nell'ambito di un meccanismo sanzionatorio»; non risulta strumentale a stabilire una disciplina della punibilità di determinate condotte in via transitoria e sino al 31 dicembre 2008. Siffatta norma, in quanto adottata successivamente al 19 novembre 2007 (data di notifica ai convenuti dell'invito a dedurre), avrebbe avuto quale unico effetto quello di limitare la responsabilità per la violazione dell'obbligo previsto dal citato art. 7, comma 1, prevedendo, non ragionevolmente, che questa è configurabile esclusivamente nel caso di rifiuto formale della risposta.

In altri termini, la disposizione in questione, apparentemente diretta a limitare i casi di punibilità della violazione dell'obbligo di fornire i dati statistici, ma in realtà inidonea a permettere l'irrogazione della sanzione, non ragionevolmente coordinata con la nuova disciplina sanzionatoria introdotta dalla legge n. 244 del 2007, adottata in carenza dei presupposti della necessità ed urgenza e priva di ragionevole giustificazione, avrebbe avuto la sola finalità di escludere la punibilità di siffatta violazione in riferimento al testo originario del citato art. 7, comma 1, e con riguardo alle fattispecie perfezionatesi anteriormente all'entrata in vigore della riforma realizzata con detta legge. L'effetto della disposizione in esame sarebbe stato, quindi, di escludere l'illegittimità della condotta contestata ai convenuti nel giudizio principale, realizzando «una preordinata interferenza sulle funzioni della magistratura contabile, sottraendole una fattispecie di responsabilità amministrativa già *sub iudice*».



Ad avviso del rimettente, benché l'invito a dedurre si collochi in una fase precedente al giudizio, la garanzia costituzionale della giurisdizione contabile, nella quale rientra il diritto di azione del Procuratore, concernerebbe anche quella prevista dall'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, in quanto necessariamente prodromica all'instaurazione del medesimo.

Il giudice *a quo* dà, peraltro, atto sia che la giurisprudenza costituzionale ha ricondotto l'invito a dedurre ad una fase che precede l'accertamento della responsabilità, sia che, secondo la giurisprudenza della Corte dei conti, funzione di tale atto è quella di realizzare una «preliminare contestazione di fatti specifici ad un soggetto già indagato», rendendo possibile all'organo requirente uno sviluppo di più adeguate indagini. L'invito a dedurre costituisce, quindi, un atto strumentale all'acquisizione di ulteriori elementi, anche favorevoli al destinatario, in vista delle formulazioni da parte dell'organo requirente delle proprie determinazioni, che non devono consistere nell'inizio dell'azione di responsabilità.

Tuttavia, secondo il rimettente, la circostanza che tale fase «non presenti il carattere della univocità tipicamente connesso alla fase giudiziale» non escluderebbe che l'attività svolta al suo interno costituisca espressione di un potere-dovere che si articola nella fase giudiziale, come diritto alla azione, e nella fase preprocessuale come diritto a svolgere una compiuta istruttoria quale ineliminabile presupposto per l'eventuale incardinazione dell'azione. Pertanto, poiché il potere-dovere di azione del Procuratore comprende quello di accertare la sussistenza dei presupposti per l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa, il principio che impedisce al legislatore di interferire nell'esercizio della funzione giurisdizionale concernerebbe anche la fase dell'accertamento della sussistenza degli elementi sufficienti ad integrare un'ipotesi di responsabilità amministrativa.

3. — Nel giudizio davanti a questa Corte si è costituita L.L.S., convenuta nel processo principale, eccependo l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza della questione ed esplicitando nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica gli argomenti a conforto di tale conclusione.

La parte deduce che l'incongruità della disciplina concernente la violazione dell'obbligo in esame era stata posta all'attenzione del Presidente dell'ISTAT, del Consiglio di amministrazione e del Comitato per l'indirizzo ed il coordinamento dell'informazione statistica oltre un anno prima della proposizione dell'esposto che ha dato l'avvio all'istruttoria da parte del Procuratore. Inoltre, era stata esaminata nel corso di molteplici sedute del Consiglio di amministrazione e di detto Comitato (sintetizzate nella memoria) ed aveva costituito oggetto di un lavoro, trasmesso al Ministero della funzione pubblica, che preludeva alle modifiche realizzate dalla legge n. 244 del 2007 e dalla norma censurata, anche allo scopo di offrire tutela ai «soggetti deboli che già di per sé si fa fatica ad intercettare nelle ricerche».

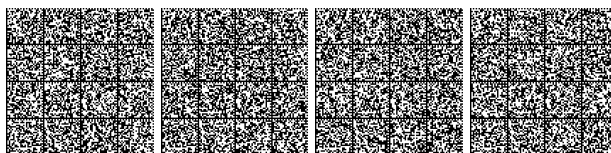
Secondo L.L.S., il citato art. 44, comma 1, costituirebbe una norma interpretativa ed il rimettente, nel censurarla in riferimento all'art. 77 Cost., non avrebbe considerato che la nuova formulazione dell'art. 7 del d.lgs. n. 322 del 1989 ha reso necessaria una disposizione regolamentare per identificare i casi di applicabilità della sanzione, imponendo di adottare con necessità ed urgenza le misure necessarie per evitare che ai cittadini fossero applicate sanzioni in contrasto con la *ratio* della nuova disciplina.

A suo avviso, le censure svolte con riguardo agli artt. 3 e 97 Cost. non terrebbero conto del fatto che la norma in esame non mira a sottrarre i vertici dell'ISTAT al giudizio contabile (peraltro, neppure promosso alla data di emanazione del decreto-legge), ma è diretta a tutelare i soggetti esposti al rischio di subire un'iniqua sanzione e ad evitare che l'avvio di un numero spropositato di procedimenti sanzionatori aggravasse inutilmente l'attività dell'ISTAT. L'attendibilità del dato statistico non è, infatti, influenzata dal numero delle mancate risposte e per questa ragione organizzazioni scientifiche ed eminenti studiosi hanno accolto favorevolmente la norma censurata. Il rifiuto formale sarebbe, inoltre, soltanto quello privo di adeguata giustificazione, al quale non potrebbe essere assimilata la mera inerzia; il principio di eguaglianza era, poi, leso dalla pregressa disciplina, che rendeva applicabile la sanzione a soggetti i quali versavano in condizioni disagiate, deteriori rispetto agli altri destinatari dell'obbligo di fornire i dati statistici.

L.L.S. deduce, infine, che le censure riferite agli artt. 101, secondo comma, 103 e 108 Cost. non considerano che la facoltà del legislatore ordinario di emanare norme interpretative non può incidere sul potere giurisdizionale, da ritenersi, tuttavia, leso soltanto quando la norma vanifica gli effetti del giudicato, oppure è intenzionalmente diretta ad incidere su concrete fattispecie *sub iudice*, ipotesi queste insussistenti nella specie, poiché l'atto di citazione è stato notificato in data successiva all'emanazione della norma censurata.

4. — Nel presente giudizio si è costituito anche L.B., convenuto nel processo principale, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata.

A suo avviso, la questione sarebbe inammissibile per insufficiente motivazione sulla rilevanza, in quanto è stata proposta prima che il giudice *a quo* abbia accertato la sussistenza dei presupposti dell'azione risarcitoria e, quindi, sarebbe meramente ipotetica ed eventuale, dato che la rilevanza non sussisterebbe, «qualora dovesse acclararsi che nessuna responsabilità può essere imputata ai convenuti». In contrario, non rileverebbe la quantificazione del danno



operata da parte del Procuratore con riguardo a tutte le condotte omissive, poiché la norma censurata è entrata in vigore sette mesi prima della notificazione dell'atto di citazione. Pertanto, l'organo requirente, fermi gli eventuali dubbi di legittimità costituzionale in ordine al citato art. 44, comma 1, bene avrebbe potuto individuare le fattispecie dalle quali far derivare la responsabilità ai sensi di tale norma.

In relazione alle censure riferite all'art. 77 Cost., L.B. deduce che, fatta eccezione per i casi di interviste dirette, il «formale rifiuto» potrebbe essere integrato da molteplici atti rivelatori dell'univoca volontà di non collaborare; comunque, le considerazioni del rimettente potrebbero assumere rilievo in relazione al periodo compreso tra il 31 dicembre 2007 ed il 31 dicembre 2008, non a quello anteriore (che costituisce oggetto del giudizio principale). In riferimento a quest'ultimo, la condotta del trasgressore si è, infatti, già perfezionata; quindi non sarebbe esatto che l'irrogazione della sanzione dipenderebbe da un comportamento inesigibile, perché contrario all'interesse dell'onorato.

La denunciata disparità di trattamento tra quanti esplicitano le ragioni del rifiuto e quanti si limitano a non rispondere neppure sussisterebbe. Indipendentemente dalla corretta esegesi della locuzione «formale rifiuto» e dalla necessità della volontarietà della condotta illecita (che impedirebbe di ritenere irrilevante l'esplicitazione delle ragioni del rifiuto), la prospettazione del rimettente avrebbe, infatti, senso soltanto se riferita a condotte successive al 31 dicembre 2007, non a quelle anteriori.

Ad avviso della parte, l'identificazione delle fattispecie sanzionabili in base ad un criterio diverso rispetto a quello dell'art. 3, comma 74, della legge n. 244 del 2007 sarebbe giustificata dal fatto che esso è contenuto in una norma con efficacia retroattiva e transitoria, avente lo scopo di sanzionare le sole condotte omissive rilevanti ai fini dell'indagine statistica.

Il citato art. 44, comma 1, inciderebbe, inoltre, sul comma 3, non sul comma 1 dell'art. 7, d.lgs. n. 322 del 1989 (come, invece, inesattamente affermato nell'ordinanza di rimessione) e la sua adozione sarebbe stata imposta dal tempo occorrente per attuare la nuova disciplina introdotta dall'art. 3, comma 74, della legge n. 244 del 2007 e dalla finalità di differire di un anno l'entrata in vigore del nuovo testo del citato art. 7, comma 1, prorogando l'efficacia di tale norma, nel testo originario, ma limitando la punibilità anche per il passato. La retroattività della norma sarebbe, dunque, giustificata dall'intento di evitare un'irragionevole disparità di trattamento tra soggetti egualmente tenuti, sino all'entrata in vigore della nuova disciplina, a fornire risposta ai sensi del citato art. 7, comma 1, nel testo originario.

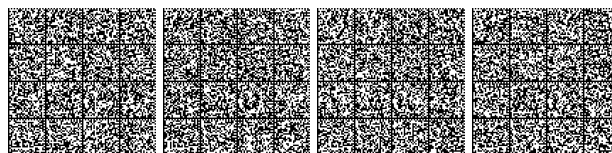
Secondo la parte, siffatte considerazioni, il titolo ed il preambolo del d.l. n. 248 del 2007 renderebbero palese il collegamento esistente tra tale atto normativo e la disposizione censurata. La *ratio* di quest'ultima sarebbe, inoltre, quella di attenuare — nell'interesse del destinatario delle rilevazioni e per garantire il corretto funzionamento del sistema statistico nazionale — l'originaria disciplina sanzionatoria, che era svincolata dalla rilevanza del dato statistico, con conseguente ragionevolezza della disposizione ed infondatezza delle censure riferite all'art. 77 Cost.

4.1. — L.B. contesta le censure riferite agli artt. 101, 103 e 108 Cost., deducendo che il legislatore ordinario non interferisce con la funzione giurisdizionale, quando stabilisce una regola astratta, non mira ad incidere sul giudicato, ovvero a risolvere, «con la forma della legge, specifiche controversie» ed a «vanificare gli effetti una pronuncia giurisdizionale divenuta intangibile». Nella specie, l'efficacia retroattiva della norma censurata non inciderebbe sulla «*potestas iudicandi*» e, comunque, al più, avrebbe influito sull'invito a dedurre, che attiene ad una fase preprocessuale.

In linea gradata, per il caso in cui siano ritenute fondate le censure proposte dal giudice *a quo*, la parte privata sollecita questa Corte a sollevare davanti a sé la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 322 del 1989, nel testo originario, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui, in primo luogo, non ragionevolmente prevede l'irrogazione della sanzione per la violazione dell'obbligo in esame, senza tenere conto delle ragioni della medesima e senza operare alcuna graduazione in relazione alla rilevanza dei dati. In secondo luogo, nella parte in cui non tiene conto che i soggetti chiamati ad accertare la violazione verserebbero nella «difficoltà-impossibilità» di identificare quanti non forniscono i dati richiesti, ovvero li forniscono scientemente errati o incompleti, e di riconoscere l'errore, verificandone l'intenzionalità. In terzo luogo, non consente una preliminare valutazione in ordine sia all'esistenza di elementi che potrebbero avere causato (o concorso a causare) la mancata o errata o incompleta risposta, sia alla rilevanza dei dati ai fini dell'indagine statistica.

5. — Nel giudizio davanti a questa Corte si sono costituiti, con un unico atto, G.P.O., V.T.A., G.A.C., A.M. e R.M., convenuti nel processo principale, chiedendo, anche nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata.

Dopo avere svolto considerazioni in ordine alle ragioni che avrebbero reso di difficile applicazione la disciplina originariamente prevista dall'art. 7 del d.lgs. n. 322 del 1989, le parti deducono che la legge n. 244 del 2007 ha introdotto gli opportuni rimedi al riguardo e che la norma censurata reca una «disciplina intertemporale volta ad assicurare il corretto e proporzionato esercizio del potere sanzionatorio». La regolamentazione introdotta da detta legge, in armonia con quella vigente in altri Paesi europei, ha specificato il procedimento preordinato all'individuazione delle rilevazioni



statistiche per le quali la mancata risposta configura una violazione sanzionabile; il citato art. 44, comma 1, avrebbe, quindi, garantito la continuità tra la disciplina originaria e quella novellata. Peraltro, la questione non sarebbe rilevante, poiché la norma censurata non inciderebbe sull'effettività dell'obbligo di risposta per le rilevazioni svolte in data anteriore alla entrata in vigore della medesima e, comunque, avrebbe potuto essere sollevata in riferimento ai dati raccolti nel 2008, anno che, però, non rileva nel giudizio principale.

Scopo del citato art. 44, comma 1, sarebbe stato quello di evitare una ingiustificata disparità di trattamento tra i casi in cui qualsiasi mancata risposta determinava l'irrogazione della sanzione e quelli (oggetto della nuova disciplina introdotta dalla legge n. 244 del 2007) nei quali la violazione assume rilievo soltanto in riferimento ad alcune categorie di dati, con conseguente infondatezza delle censure riferite agli artt. 3 e 97 Cost.

5.1. — Le censure sollevate in relazione all'art. 77 Cost. sarebbero infondate, poiché, nella specie, sussisteva l'urgenza di garantire la continuità della disciplina, evitando discriminazioni ed incertezze interpretative e prevenendo un significativo contenzioso, obiettivi questi realizzati mediante una norma interpretativa. Inoltre, la disposizione in questione avrebbe contenuto omologo ad un'altra norma pure contenuta nel d.l. n. 248 del 2007 e censurata in riferimento a detto parametro con argomenti ritenuti non fondati da questa Corte con la recente sentenza n. 355 del 2010.

Secondo le parti, il citato art. 44, comma 1, non avrebbe influito sull'esercizio della funzione giurisdizionale, poiché non ha inciso su di un giudicato e neppure è intervenuto su una fattispecie *sub iudice*, dato che l'atto di citazione è stato notificato in data successiva a quella dell'adozione del d.l. n. 248 del 2007. Inoltre, l'attività istruttoria dell'organo requirente non avrebbe natura giurisdizionale e, comunque, sarebbe stata compiutamente svolta, senza che su di essa abbia inciso la disposizione in esame, con conseguente irrilevanza della questione, con conseguente infondatezza delle censure riferite agli artt. 101, 103 e 108 Cost.

6. — Con separati atti, di contenuto sostanzialmente omologo, si sono costituiti nel presente giudizio V.B., F.Z. e V.E., convenuti nel processo *a quo*, eccependo, anche nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza pubblica, l'inammissibilità e l'infondatezza della questione.

Secondo le parti, la disciplina sanzionatoria stabilita dall'art. 7, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 322 del 1989 era rimasta sostanzialmente inapplicata e la disposizione censurata avrebbe differito l'entrata in vigore della riforma realizzata dalla legge n. 244 del 2007, in considerazione dell'esigenza di individuare le tipologie di dati statisticamente rilevanti ai fini della violazione dell'obbligo in esame, garantendo, anche per il passato, la coerenza del sistema sanzionatorio con i nuovi criteri stabiliti da detta legge, con conseguente infondatezza delle censure riferite all'art. 77 Cost. La constatazione che l'applicabilità della sanzione nel solo caso di formale rifiuto di fornire i dati statistici sarebbe coerente con «evidenti canoni di civiltà giuridica» e con l'esigenza di rendere effettivo il regime sanzionatorio condurrebbe, inoltre, ad escludere il denunciato *vulnus* degli artt. 3 e 97 Cost.

A loro avviso, non sarebbero violati gli artt. 101, 103 e 108 Cost., in primo luogo, poiché la norma censurata è stata emanata quando il giudizio di responsabilità non era stato ancora instaurato; in secondo luogo, in quanto essa non ha realizzato una generale sanatoria, né ha impedito al Procuratore di proseguire l'istruttoria, ma, mediante un'interpretazione costituzionalmente orientata del citato art. 7 del d.lgs. n. 322 del 1989, ha garantito l'effettività del sistema sanzionatorio. Peraltro, quest'ultima considerazione inciderebbe sulla rilevanza della questione e, quindi, sull'ammissibilità della medesima.

7. — O. C. e G. P., convenuti nel processo principale, si sono costituiti nel giudizio davanti a questa Corte con separati atti, di contenuto pressoché identico, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e comunque infondata, esplicitando, in una successiva memoria, le ragioni a conforto di dette conclusioni.

Secondo le parti, l'originaria disciplina della sanzione amministrativa in esame la rendeva di difficile e dispendiosa applicazione da parte dell'ISTAT. Il legislatore, con l'art. 3, comma 74, della legge n. 244 del 2007, ha, quindi, realizzato una riforma caratterizzata dalla previsione di un procedimento che, nell'impossibilità di completarlo in tempi brevi, avrebbe imposto l'emanazione di una disciplina transitoria. La norma censurata avrebbe assicurato «la necessaria continuità» tra vecchio e nuovo regime, correggendo le distorsioni del sistema previgente, al fine di renderlo conforme ai principi di eguaglianza e ragionevolezza, con conseguente infondatezza delle censure riferite agli artt. 3 e 97 Cost.

A loro avviso, l'originario obbligo generalizzato di risposta omologava irragionevolmente situazioni differenti ed il «formale rifiuto» previsto dal citato art. 44, comma 1, non richiederebbe, necessariamente, un'esplicita affermazione di non volere fornire il dato statistico, sicché il criterio stabilito dalla norma censurata sarebbe il solo in grado di garantire la certezza del diritto, limitando la discrezionalità della pubblica amministrazione. Peraltro, in difetto della norma censurata, nelle more della definizione del procedimento del citato art. 3, comma 74, sarebbe accaduto che, non ragionevolmente, una condotta avrebbe potuto essere sanzionata, benché lecita alla luce della nuova disciplina.

Le censure riferite all'art. 97 Cost. sarebbero, invece, infondate, in quanto la sproporzione tra costi e ricavi nell'accertamento della violazione e nell'irrogazione delle sanzioni, comprovata da un rapporto dell'ISTAT riportato in sintesi



nella memoria, evidenzerebbe la sostanziale inapplicabilità della medesima, senza considerare che la scienza statistica conosce e utilizza tecniche idonee a scongiurare l'incidenza delle mancate risposte sull'attendibilità dei risultati. Pertanto, non sarebbe esatto che il citato art. 44, comma 1, elimina «ogni inderogabile livello di garanzia per la tutela dell'effettività dell'obbligo di conferimento dei dati» e la coerenza di tale norma con il principio di buon andamento sarebbe stata puntualmente sottolineata nel corso dei lavori preparatori della legge di conversione del d.l. n. 248 del 2007.

7.1. — O.C. e G.P., con riguardo alle censure riferite all'art. 77 Cost., deducono che l'esigenza di garantire la continuità tra la nuova disciplina e la pregressa regolamentazione, senza realizzare discriminazioni ed eliminando incertezze interpretative, giustificerebbe l'inserimento della norma in questione nel d.l. n. 248 del 2007.

Le censure prospettate con riguardo agli artt. 101, 103 e 108 Cost. sarebbero, invece, infondate, in quanto la norma in esame è stata emanata dopo l'invito a dedurre e prima della notificazione della citazione che ha dato avvio al giudizio principale; quindi, la disposizione non è intervenuta per annullare un giudicato o per incidere su di una fattispecie *sub judice*.

Le parti concludono, infine, chiedendo che la Corte, qualora ritenga fondate le censure formulate dal giudice *a quo*, voglia «dichiarare l'illegittimità parziale, con riferimento agli artt. 3 e 97» Cost. dell'art. 7, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 322 del 1989, nel testo originario, «in virtù del potere conferitole dall'ultima parte dell'art. 27 legge n. 87/1953».

8. — Nel presente giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile, in quanto, qualora si ritenga che il citato art. 44, comma 1, costituisca una norma di interpretazione autentica dell'art. 7 del d.lgs. n. 322 del 1989, il rimettente avrebbe dovuto censurare anche quest'ultima norma.

Ad avviso dell'interveniente, la questione, nel merito, sarebbe infondata, poiché la disposizione in esame non avrebbe sottratto ai ricorrenti nessuno strumento di tutela e neppure menomato la funzione giurisdizionale e, quindi, non recherebbe *vulnus* agli artt. 101, 103 e 108 Cost. Inoltre, detta norma non violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost., dato che essa ha fatto chiarezza, ponendo rimedio agli inconvenienti determinati dall'originaria disciplina sanzionatoria, ed avrebbe assegnato alla disposizione interpretata uno dei significati possibili, con conseguente inesistenza della lesione dei principi di ragionevolezza e tutela dell'affidamento.

Infine, il citato art. 44, comma 1, non si porrebbe in contrasto con l'art. 77 Cost., poiché il requisito della «necessità» che legittima l'adozione del decreto-legge dipenderebbe da una valutazione politica del Governo e, comunque, sarebbe stata correttamente ritenuta urgente ed indifferibile l'esigenza di provvedere alla «eliminazione di una norma che aveva dato luogo a notevoli inconvenienti ed a interpretazioni contrastanti».

9. — All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni svolte nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1. — La Corte dei conti — sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, dubita, in riferimento agli articoli 3, 77, 97, 101, secondo comma, 103 e 108 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 44 (*recte*: dell'art. 44, comma 1) del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, che stabilisce: «fino al 31 dicembre 2008, ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative previste dall'art. 11 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, e con riguardo alle rilevazioni svolte anche anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto, è considerato violazione dell'obbligo di risposta, di cui all'art. 7, comma 1, del medesimo decreto legislativo n. 322 del 1989, esclusivamente il formale rifiuto di fornire i dati richiesti».

2. — L'ordinanza di remissione premette che, nel giudizio principale, il Procuratore della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale per la Regione Lazio (di seguito: Procuratore) ha chiesto la condanna di alcuni amministratori e dirigenti dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) a risarcire il danno asseritamente prodotto a causa della mancata applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 7 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322 (Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica, ai sensi dell'art. 24 della legge 23 agosto 1988, n. 400), nel caso di violazione da parte di amministrazioni, enti ed organismi pubblici e privati dell'obbligo di fornire tutti i dati e le notizie richiesti per le rilevazioni previste dal programma statistico nazionale. Secondo il giudice *a quo*, il citato art. 44, comma 1, avrebbe limitato l'applicabilità di detta sanzione e, impedendo, per le condotte concernenti le rilevazioni statistiche svolte anteriormente al 31 dicembre 2007, di fare



richiamato al testo originario dell'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 322 del 1989, avrebbe influito sulla configurabilità della responsabilità dei convenuti nel giudizio principale.

La Corte dei conti dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale di siffatta disposizione in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., in primo luogo, poiché essa non sarebbe sorretta da «alcun criterio logico» e non assicurerebbe «un minimo, ma inderogabile livello di garanzia per la tutela dell'effettività dell'obbligo di conferimento dei dati» sino al 31 dicembre 2008 e nelle more dell'attuazione della nuova disciplina prevista dal novellato art. 7, comma 1, dato che la condotta consistente nel rifiuto formale di fornire i dati sarebbe inesigibile, perché contraria all'interesse dell'onerato e verosimilmente irrealizzabile. In secondo luogo, in quanto il criterio di applicabilità della sanzione sarebbe difforme da quello che caratterizza la disciplina introdotta dall'art. 3, comma 74, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2008) e discriminerebbe, non ragionevolmente, i trasgressori, garantendo l'impunità a quelli rimasti silenti e sanzionando quanti hanno, invece, «formalmente» manifestato il rifiuto di fornire i dati, eventualmente motivandone le ragioni.

2.1. — Il citato art. 44, comma 1, ad avviso del giudice *a quo*, violerebbe anche l'art. 77 Cost., poiché avrebbe un contenuto difforme rispetto a quello oggetto delle altre disposizioni del d.l. n. 248 del 2007, dato che non avrebbe carattere finanziario, né disporrebbe una proroga di termini in scadenza. Siffatta norma ha, infatti, modificato, retroattivamente, la disciplina della sanzione amministrativa in esame, incidendo su una disposizione che, in virtù della legge n. 244 del 2007, avrebbe dovuto rimanere in vigore sino al 31 dicembre 2007. Inoltre, qualora scopo della disposizione fosse stato quello di graduare l'entrata in vigore della disciplina introdotta dall'art. 3, comma 74, della legge n. 244 del 2007, in considerazione dell'esigenza di definire il procedimento da questo previsto, la modifica da essa realizzata sarebbe stata giustificabile esclusivamente in riferimento alle condotte tenute successivamente al 31 dicembre 2007. Pertanto, la norma censurata, «quantomeno nella parte in cui dispone la propria efficacia con riguardo alle rilevazioni statistiche svolte anche anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto», recherebbe *vulnus* all'art. 77 Cost., stante il difetto del requisito di necessità ed urgenza previsto da tale parametro costituzionale.

2.2. — Secondo la Corte dei conti, la norma in esame si porrebbe, infine, in contrasto con gli artt. 101, secondo comma, 103 e 108 Cost., in quanto le censure sopra sintetizzate dimostrerebbero che, con essa, il legislatore ha leso le prerogative dei giudici contabili. Il citato art. 44, comma 1, non avrebbe, infatti, previsto una generale sanatoria, ma avrebbe limitato l'applicabilità della sanzione per la violazione dell'obbligo di fornire i dati statistici e, quindi, escluso l'illiceità della condotta dei convenuti nel giudizio principale, realizzando in tal modo «una preordinata interferenza sulle funzioni della magistratura contabile».

Ad avviso del rimettente, la garanzia costituzionale della giurisdizione contabile, nella quale rientrerebbe il diritto di azione del Procuratore, concernerebbe anche la fase promossa con l'invito a dedurre, la quale, benché preceda la proposizione del giudizio, sarebbe necessariamente prodromica a quest'ultimo. La norma censurata violerebbe, dunque, i suindicati parametri costituzionali, nonostante che alla data della pubblicazione del d.l. n. 248 del 2007 l'organo requirente non avesse ancora depositato l'atto di citazione a giudizio.

3. — In linea preliminare, vanno esaminate le eccezioni di inammissibilità proposte da alcune delle parti costituite nel presente giudizio e dall'interveniente.

Secondo L.B., l'ordinanza di rimessione sarebbe viziata da insufficiente motivazione in ordine alla rilevanza della questione, in quanto quest'ultima è stata sollevata dal giudice *a quo* «prima ancora di avere accertato la sussistenza dei presupposti dell'azione risarcitoria» e, quindi, la rilevanza resterebbe esclusa, «qualora dovesse acclararsi che nessuna responsabilità può essere imputata ai convenuti».

G.P.O., V.T.A., G.A.C., A.M. e R.M. sostengono, invece, che la questione non sarebbe rilevante, sia perché la norma censurata non inciderebbe sull'effettività dell'obbligo di risposta per le rilevazioni svolte in data anteriore alla entrata in vigore della medesima, sia perché non avrebbe impedito lo svolgimento dell'attività istruttoria da parte del Procuratore.

Ad avviso di V.B., F.Z. e V.E., la questione non sarebbe rilevante, in quanto la disposizione in esame avrebbe offerto un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 7 del d.lgs. n. 322 del 1989.

L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, infine, l'inammissibilità della questione, sostenendo che, qualora si ritenga che il citato art. 44, comma 1, costituisca una norma di interpretazione autentica dell'art. 7 del d.lgs. n. 322 del 1989, il rimettente avrebbe dovuto censurare anche quest'ultima disposizione.

3.1. — Le eccezioni non sono fondate.

Secondo l'ordinanza di rimessione, la norma censurata «incide sulle disposizioni poste dalla Procura a base dell'azione di responsabilità erariale», poiché «sostituisce, con effetto esteso ai fatti contestati ai convenuti, alla previgente fattispecie sanzionabile di cui all'art. 7, comma 1, del citato decreto legislativo una nuova fattispecie costituita



esclusivamente dal “rifiuto formale di fornire i dati richiesti”. Il giudice *a quo*, esplicitando che l’eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale del citato art. 44, comma 1, permetterebbe di valutare la condotta dei convenuti nel giudizio principale in base alla disciplina stabilita dal testo originario del citato art. 7, ha, quindi, non implausibilmente ritenuto rilevante la questione. Non concerne, infatti, tale profilo ed attiene, invece, ad una fase logicamente e giuridicamente successiva l’accertamento dell’effettiva sussistenza della responsabilità, in base alla prima ovvero alla seconda delle due formulazioni della norma succedutesi nel tempo. La circostanza che la disposizione in esame non ha impedito lo svolgimento dell’attività istruttoria da parte dell’organo requirente neppure, poi, esclude detto requisito, da ritenersi sussistente, in quanto la norma ha modificato il presupposto di applicabilità della sanzione in esame, mentre l’apprezzamento dell’idoneità della stessa a garantire l’effettività dell’obbligo di fornire i dati concerne la fondatezza delle censure riferite agli artt. 3 e 97 Cost., non l’ammissibilità della questione.

Relativamente alle restanti eccezioni, va, infine, osservato che, secondo la non implausibile motivazione del giudice *a quo*, è possibile una differente interpretazione, costituzionalmente orientata, del testo originario del citato art. 7 e sarebbe, quindi, proprio l’art. 44, comma 1, del d.l. n. 248 del 2007 la disposizione censurabile, poiché è questa che avrebbe attribuito alla prima un contenuto precettivo lesivo dei parametri costituzionali evocati nell’ordinanza di rimessione. Inoltre, detta disposizione definisce la condotta che integra una «violazione dell’obbligo di risposta, di cui all’art. 7, comma 1» del d.lgs. n. 322 del 1989 e, in tal modo, incide anche sul comma 3 di quest’ultimo, avente ad oggetto il comportamento sanzionabile, con la conseguenza che il riferimento del rimettente ai commi 1 e 3 di detto art. 7 non comporta alcuna incertezza in ordine alla identificazione della norma censurata.

4. — Nel merito, la questione non è fondata.

4.1. — Delle censure svolte nell’ordinanza di rimessione hanno carattere prioritario quelle riferite all’art. 77 Cost., in relazione alle quali va ribadito che la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l’urgenza di provvedere tramite l’utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità dell’adozione di tale atto, la cui mancanza configura un vizio di legittimità costituzionale del medesimo, che non è sanato dalla legge di conversione. Il sindacato sulla legittimità dell’adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge, secondo la giurisprudenza di questa Corte, deve tuttavia ritenersi limitato ai casi di «evidente mancanza» dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall’art. 77, secondo comma, Cost. o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione, rimanendo quella in ordine al merito delle situazioni di urgenza nell’ambito della responsabilità politica del Governo nei confronti delle Camere, chiamate a decidere sulla conversione in legge del decreto (sentenze n. 355 e n. 83 del 2010; n. 128 del 2008; n. 171 del 2007). L’espressione utilizzata dalla Costituzione per indicare i presupposti alla cui ricorrenza è subordinato il potere del Governo di emanare norme primarie comporta, inoltre, «l’inevitabile conseguenza di dare alla disposizione un largo margine di elasticità», poiché la straordinarietà del caso che impone la necessità di dettare con urgenza una disciplina in proposito «può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi» (sentenza n. 171 del 2007).

Nel caso in esame, gli indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione censurata permettono di escludere l’ipotesi di evidente carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità ed urgenza di provvedere.

L’epigrafe del decreto-legge n. 248 del 2007 reca l’intestazione «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria», mentre il preambolo fa riferimento alla «straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga di termini previsti da disposizioni legislative, al fine» sia «di consentire una più concreta e puntuale attuazione dei correlati adempimenti», sia «di conseguire una maggiore funzionalità delle pubbliche amministrazioni, nonché di prevedere interventi di riassetto di disposizioni di carattere finanziario».

Il comma 1 della norma in esame, inserito nel testo originario del decreto-legge n. 248 e non modificato nel corso del procedimento di conversione del medesimo, nella parte in cui ha disciplinato le violazioni commesse anteriormente al 31 dicembre 2007 (la sola rilevante nel giudizio principale), non è dissonante rispetto al contenuto ed alla materia di detto decreto-legge.

In riferimento a tale atto normativo e ad una disposizione del medesimo concernente la disciplina della responsabilità dei dipendenti pubblici, pure censurata in relazione all’art. 77, secondo comma, Cost., questa Corte ha, infatti, già considerato coerente con il contenuto dello stesso la «esigenza di limitare ambiti, ritenuti dal legislatore troppo ampi», di tale responsabilità, poiché l’ampliamento degli stessi «è suscettibile di determinare un rallentamento nell’efficacia e tempestività dell’azione amministrativa dei pubblici poteri» (sentenza n. 355 del 2010). E lo scopo del citato art. 44, comma 1, è stato eminentemente quello — riconducibile appunto tra le finalità del d.l. n. 248 del 2007 — di garantire la funzionalità dell’attività dell’ISTAT. Il legislatore ordinario, con tale norma, come è stato esplicitato nel corso dei lavori preparatori, ha, infatti, inteso «conseguire una sostanziale semplificazione delle attività che i soggetti del Sistema statistico nazionale devono porre in essere per individuare in maniera certa — a fronte delle centinaia di migliaia di mancate risposte che si registrano annualmente — quelle che, per la volontarietà della condotta, configurano una effettiva violazione dell’obbligo di risposta», mirando, allo stesso tempo, «a ridurre l’onerosità di dette attività», tale da



«mettere a rischio la stessa qualità della statistica ufficiale» (Relazione al disegno di legge n. 3324, poi approvato come legge n. 31 del 2008).

Si tratta di una considerazione corretta anche perché l'alto numero dei casi in cui avrebbe potuto essere irrogata la sanzione in esame, al quale fanno cenno i lavori preparatori, neppure è stato negato dal giudice *a quo* ed è anzi desumibile dall'entità del preteso danno indicato nell'ordinanza di remissione (sostanzialmente coincidente con l'importo delle somme riscuotibili in ipotesi di applicazione della sanzione). Quest'ultimo evidenzia, infatti, l'elevata quantità dei procedimenti promuovibili che, non implausibilmente, avrebbe potuto influire negativamente sulla funzionalità dell'attività dell'ISTAT ed ha, quindi, giustificato la modifica realizzata in via d'urgenza con la norma in esame (peraltro, successivamente a quella attuata con l'art. 3, comma 74, della legge n. 244 del 2007), che ha inciso anche sui presupposti della responsabilità dei soggetti competenti ad instaurarli.

4.2. — Siffatta finalità è stata conseguita stabilendo una disciplina che è, altresì, immune dalle censure svolte dal rimettente in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

Occorre premettere che non è necessario verificare se il citato art. 44, comma 1, costituisca una disposizione interpretativa (e sia perciò retroattiva), ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva, poiché in entrambi i casi si tratta di accertare se la retroattività della norma, il cui divieto non è stato elevato a dignità costituzionale, salvo che per la materia penale, trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti (tra le molte, sentenze n. 74 del 2008; n. 234 del 2007). Inoltre, va ribadito che rientra nella discrezionalità del legislatore ordinario, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza della scelta, sia conformare le fattispecie di responsabilità amministrativa e stabilire le relative sanzioni (per tutte, ordinanze n. 23 del 2009 e n. 424 del 2008), sia «modulare le proprie determinazioni secondo criteri di maggiore o minore rigore a seconda delle materie oggetto di disciplina», anche in ordine all'eventuale applicabilità della disciplina posteriore più favorevole (ordinanze n. 245 del 2003, n. 501 e n. 140 del 2002).

Nel caso in esame, avendo la legge n. 244 del 2007 limitato, per il futuro, i casi nei quali può essere irrogata la sanzione per la violazione dell'obbligo di fornire i dati statistici, la successiva scelta di attenuare il rigore della disciplina anche per il passato non è in sé irragionevole, soprattutto in considerazione dell'onerosità (sopra richiamata) dell'attività diretta ad irrogare detta sanzione e dell'esigenza di garantire l'efficiente funzionamento dell'ISTAT, quindi, l'applicazione del principio di buon andamento dell'amministrazione, ferma restando la qualità della rilevazione statistica.

La diversità del criterio di identificazione dei presupposti per l'irrogazione della sanzione stabilito dal citato art. 44, comma 1, rispetto a quello previsto dall'art. 3, comma 74, della legge n. 244 del 2007 è, poi, giustificata dalla circostanza che la norma censurata concerne indagini statistiche già svolte e comportamenti dei destinatari dell'obbligo ormai esauriti, ai quali non avrebbe potuto essere applicata, con mero automatismo, la nuova regolamentazione, caratterizzata dall'identificazione delle fattispecie sanzionabili, all'esito del procedimento introdotto da quest'ultima norma. La diversità delle discipline non costituisce, dunque, sintomo della asserita illogicità della scelta operata con la norma in questione ed è anzi agevole individuare il comune elemento ispiratore di entrambe nell'intento di stabilire un criterio diretto a limitare i casi di applicabilità della sanzione amministrativa.

I dubbi del rimettente in ordine all'idoneità della norma censurata a garantire l'effettività dell'obbligo non tengono, invece, conto della circostanza che la disciplina dalla stessa stabilita, nella parte rilevante nel giudizio principale, concerne condotte ormai esauritesi. Inoltre, detti dubbi sono stati prospettati senza valutare ed approfondire sia la rilevanza delle presunte violazioni in relazione alle differenti rilevazioni, sia l'eventuale idoneità delle metodologie di interpretazione dei dati ad evitare che le omissioni possano avere influito sull'attendibilità delle indagini statistiche.

La locuzione «formale rifiuto» contenuta nel citato art. 44, comma 1, permette, infine, di ritenere integrato il presupposto di applicabilità della sanzione in esame sia nel caso in cui il destinatario della richiesta abbia esplicitamente comunicato l'immotivato rifiuto di fornire i dati, sia nel caso in cui egli ciò abbia fatto, adducendo giustificazioni pretestuose o inattendibili, in virtù di un'interpretazione che la rende immune dalle censure svolte dal rimettente. Si tratta, infatti, di fattispecie entrambe diverse dalla mera omissione della comunicazione, in tesi riconducibile ad ulteriori, differenti ragioni, con conseguente non omologabilità delle fattispecie ed insussistenza della denunciata violazione dell'art. 3 Cost.

4.3. — Le censure proposte in riferimento agli artt. 101, secondo comma, 103 e 108 Cost. sono anch'esse non fondate.

Al legislatore ordinario, come sopra è stato precisato, non è inibita l'adozione di norme retroattive, al di fuori della materia penale, qualora ciò trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti. In particolare, con riguardo al rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario, che viene qui in rilievo, la retroattività della norma, secondo la giurisprudenza di questa Corte, reca vulnus alle stesse, quando travolge gli effetti di pronunce divenute irrevocabili (tra le più recenti, sentenze n. 209 del 2010, n. 364 del 2007) e, comunque, nel caso in cui la disposizione non stabilisce una regola astratta, ma



mira a risolvere specifiche controversie (*ex plurimis*, sentenza n. 94 del 2009), risultando diretta ad incidere sui giudizi in corso, per determinarne gli esiti (sentenza n. 170 del 2008).

Nella specie, secondo l'ordinanza di rimessione, l'organo requirente ha notificato ai convenuti l'invito a dedurre in data 19 novembre 2007 ed ha depositato l'atto di citazione, con il quale ha promosso il giudizio principale, il 5 agosto 2008; il decreto-legge recante la norma censurata è stato adottato e pubblicato il 31 dicembre 2007. Siffatta scansione temporale rende chiara l'inesistenza di elementi in grado di dimostrare la strumentalità del citato art. 44, comma 1, rispetto allo scopo di influire sulle attribuzioni costituzionali spettanti al giudice contabile.

Questa Corte ha, infatti, costantemente affermato che l'invito a dedurre — in quanto diretto all'acquisizione di ulteriori elementi in vista delle determinazioni del pubblico ministero — attiene «ad una fase del procedimento avente natura pre-processuale, sicché l'effettiva proposizione dell'azione di responsabilità è del tutto eventuale e solo con l'atto di citazione il giudice è investito della causa ed ha inizio il relativo giudizio»; la notificazione di tale atto non vale a conferire al presunto responsabile del danno la qualità di parte (sentenze n. 513 del 2001, n. 163 del 1997, n. 415 del 1995), poiché con esso è meramente ipotizzata e non ancora contestata una eventuale responsabilità del destinatario del medesimo. La natura pre-processuale della fase anteriore alla notifica dell'atto di citazione è condivisa dalla giurisprudenza della Corte dei conti (di cui si dimostra consapevole lo stesso rimettente), orientata nel ritenere l'invito a dedurre un prevalente strumento di definizione delle acquisizioni probatorie dell'attore, il quale, in relazione ad esse, si determina ad instaurare il giudizio con la citazione, ovvero a procedere all'archiviazione (Corte conti, sez. riun. giur., 20 marzo 2003, n. 6/QM; 19 giugno 1998, n. 14/QM), disposta con decreto, privo di natura giurisdizionale, revocabile e non soggetto al controllo del giudice contabile.

Nel quadro di tali principi, la constatazione che il decreto-legge contenente la norma censurata è stato emanato quando ai convenuti era stato notificato esclusivamente l'invito a dedurre, in una fase avente lo scopo e la natura sopra sintetizzata, molti mesi prima del deposito dell'atto di citazione ed allorché era già stata modificata l'originaria regolamentazione stabilita dal citato art. 7, rende chiara — indipendentemente da ogni considerazione in ordine alle funzioni esercitate dall'organo requirente ed alle garanzie che connotano l'attività dallo stesso svolta — l'inesistenza di elementi in grado di dimostrare la strumentalità della disposizione rispetto all'intento di risolvere una specifica controversia e di incidere su di un giudizio in corso, per determinarne l'esito. Pertanto, va escluso che il citato art. 44, comma 1, abbia compromesso la funzione giurisdizionale e deve ritenersi che, con esso, il legislatore ordinario si sia limitato a stabilire una nuova regola, generale ed astratta.

5. — L'infondatezza delle censure comporta, a prescindere da ogni altra valutazione, l'irrelevanza nel presente giudizio della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 322 del 1989, nel testo originario, proposta in linea subordinata da L.B. O.C. e G.P., in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.; dunque, difettano i presupposti, affinché questa Corte possa eventualmente sollevarla davanti a se stessa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 1, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, sollevata, in riferimento agli articoli 3, 77, 97, 101, secondo comma, 103 e 108 della Costituzione, dalla Corte dei conti — sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2011.

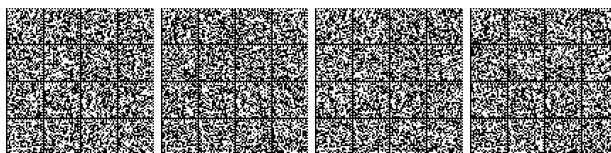
Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 21 marzo 2011.

Il cancelliere: FRUSCELLA



N. 94

Sentenza 9 - 21 marzo 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Personalità (diritti della) - Norme della Regione Liguria - Accesso ai servizi pubblici e privati - Norme contro le discriminazioni - Divieto per gli operatori economici privati di rifiutare la loro prestazione o di erogarla a condizioni deteriori rispetto a quelle ordinarie, per motivi riconducibili all'orientamento sessuale o all'identità di genere - Ricorso del Governo - Lamentata introduzione di una ipotesi di obbligo legale a contrarre, incidente sull'autonomia negoziale dei privati, con conseguente invasione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Liguria 10 novembre 2009, n. 52, art. 7, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l).

Personalità (diritti della) - Norme della Regione Liguria - Accesso ai servizi pubblici e privati - Norme contro le discriminazioni - Possibilità per gli organi regionali di prevedere apposite sanzioni amministrative per violazione dell'obbligo legale a contrarre - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Liguria 10 novembre 2009, n. 52, art. 13, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l).

Salute (tutela della) - Personalità (diritti della) - Norme della Regione Liguria - Prestazioni sanitarie e politiche sociali - Possibilità per ogni soggetto maggiorenne di designare una persona che abbia accesso alle strutture di ricovero e cura per ogni esigenza assistenziale e psicologica del designante e a cui gli operatori delle strutture pubbliche e private socio-assistenziali devono riferirsi per tutte le comunicazioni relative al suo stato di salute - Ricorso del Governo - Ritenuta incidenza sull'istituto della rappresentanza, con conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Liguria 10 novembre 2009, n. 52, art. 8, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

Giudici: Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QARANTA, 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. 7, comma 1, 8, comma 2, e 13, comma 3, della legge della Regione Liguria 10 novembre 2009, n. 52 (Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 dicembre 2009-7 gennaio 2010, depositato in cancelleria il 7 gennaio 2010 ed iscritto al n. 3 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione, fuori termine, della Regione Liguria;

Udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2011 il Giudice relatore Sabino Cassese;

Udito l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 29 dicembre 2009 - 7 gennaio 2010 e depositato in tale ultima data (7 gennaio 2010), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, 8, comma 2, e 13, comma 3, della legge della Regione Liguria 10 novembre 2009, n. 52 (Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere), per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

2. — Il ricorrente impugna tre disposizioni della legge della Regione Liguria n. 52 del 2009, contenenti norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere.

2.1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, in primo luogo, l'art. 7, comma 1, della legge impugnata. Tale disposizione riguarda l'accesso ai servizi pubblici e privati, prevedendo che «La Regione, nell'ambito delle proprie competenze, opera per assicurare la trasparenza e garantire a ciascuno parità d'accesso ai servizi pubblici e privati e dà attuazione al principio in base al quale le prestazioni erogate da tali servizi non possano essere rifiutate né somministrate in maniera deteriore per le cause di discriminazioni».

Secondo il ricorrente, questa norma introdurrebbe il «divieto, per gli operatori economici privati, di rifiutare la loro prestazione o di erogarla a condizioni deteriori rispetto a quelle ordinarie, per motivi riconducibili all'orientamento sessuale o all'identità di genere». La norma prevederebbe, in sostanza, un'ipotesi di «obbligo legale a contrarre», obbligo peraltro già previsto in via generale dal legislatore statale all'art. 187 del Regio Decreto 6 maggio 1940, n. 635 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931, n. 773 delle leggi di pubblica sicurezza). Tale disposizione regionale, dunque, inciderebbe sull'autonomia negoziale dei privati così come, sempre ad avviso del ricorrente, avrebbe rilevato la Corte costituzionale «in casi analoghi» a quello oggetto di censura (sentenza n. 253 del 2006).

2.2. — In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 13, comma 3, della legge della Regione Liguria n. 52 del 2009, ai sensi del quale «nell'esercizio dell'attività legislativa, regolamentare, programmatica e amministrativa, gli organi regionali si conformano ai principi prefissati dalla presente legge, anche prevedendo norme per la prevenzione delle discriminazioni, l'attuazione dei diritti e le sanzioni dei comportamenti discriminatori». Tale disposizione sarebbe illegittima, ad avviso della difesa dello Stato, in virtù del rapporto di connessione con l'art. 7, comma 1, della medesima legge regionale, nonché del «parallelismo tra potere di determinazione della fattispecie da sanzionare e potere di determinare la sanzione», così come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 253 del 2006.

2.3. — In terzo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 8, comma 2, della legge impugnata. Tale disposizione prevede, in materia di salute e prestazioni sanitarie, che «Chiunque abbia raggiunto la maggiore età può designare una persona che abbia accesso alle strutture di ricovero e cura per ogni esigenza assistenziale e psicologica del designante e a cui gli operatori delle strutture pubbliche e private socio-assistenziali devono riferirsi per tutte le comunicazioni relative al suo stato di salute». Secondo il ricorrente, questa norma, considerata la generalità della formula utilizzata dal legislatore regionale, comprenderebbe anche «la possibilità di delegare ad altra persona il consenso ad un determinato trattamento sanitario», in tal modo incidendo sull'istituto della rappresentanza, che, come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 253 del 2006, rientrerebbe nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 29 dicembre 2009 - 7 gennaio 2010 e depositato in tale ultima data (7 gennaio 2010), ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, 8, comma 2, e 13, comma 3, della legge della Regione Liguria 10 novembre 2009, n. 52 (Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere), per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

2. — Le questioni promosse dal ricorrente sono tre.

2.1. — La prima riguarda l'art. 7, comma 1, della legge impugnata, ai sensi del quale «la Regione, nell'ambito delle proprie competenze, opera per assicurare la trasparenza e garantire a ciascuno parità d'accesso ai servizi pubblici



e privati e dà attuazione al principio in base al quale le prestazioni erogate da tali servizi non possano essere rifiutate né somministrate in maniera deteriore per le cause di discriminazioni». Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, questa disposizione, introducendo il «divieto, per gli operatori economici privati, di rifiutare la loro prestazione o di erogarla a condizioni deteriori rispetto a quelle ordinarie, per motivi riconducibili all'orientamento sessuale o all'identità di genere», prevederebbe un «obbligo legale a contrarre», con conseguente lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La questione non è fondata.

L'obbligo legale a contrarre comporta che determinati operatori siano obbligati *ex lege* a fornire la propria prestazione a chiunque ne faccia richiesta (art. 1679 cod. civ., con riferimento ai servizi pubblici di trasporto). L'art. 7, comma 1, della legge censurata ha una portata diversa. Esso non pone alcun obbligo a contrarre a carico degli erogatori di servizi pubblici e privati, ma contiene una norma programmatica, che impegna la Regione stessa, nell'ambito delle proprie competenze, a dare attuazione ai principi costituzionali di eguaglianza e di non discriminazione in ordine alla erogazione di servizi pubblici e privati. La disposizione impugnata, pertanto, non lede la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

2.2. — La seconda questione riguarda l'art. 13, comma 3, della legge della Regione Liguria n. 52 del 2009, ai sensi del quale «nell'esercizio dell'attività legislativa, regolamentare, programmatica e amministrativa, gli organi regionali si conformano ai principi prefissati dalla presente legge, anche prevedendo norme per la prevenzione delle discriminazioni, l'attuazione dei diritti e le sanzioni dei comportamenti discriminatori». Tale disposizione sarebbe illegittima, ad avviso della difesa dello Stato, in virtù del rapporto di connessione con l'art. 7, comma 1, della medesima legge regionale, «stante il parallelismo tra potere di determinazione della fattispecie da sanzionare e potere di determinare la sanzione», così come affermato da questa Corte nella sentenza n. 253 del 2006.

La questione non è fondata.

Innanzitutto, una volta stabilito che l'art. 7, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 52 del 2009 non invade la competenza legislativa statale, l'asserito rapporto di connessione con tale norma non può di per sé determinare l'illegittimità della disposizione di cui all'art. 13, comma 3, della medesima legge regionale. Quest'ultima norma, peraltro, non dispone essa stessa sanzioni — come invece stabiliva la norma dichiarata illegittima con la sentenza n. 253 del 2006, richiamata dal ricorrente — ma si limita a prefigurarne l'introduzione, che deve rispettare i principi di legalità, tipicità e nominatività degli atti amministrativi.

2.3. — La terza questione attiene all'art. 8, comma 2, della legge impugnata, secondo cui «chiunque abbia raggiunto la maggiore età può designare una persona che abbia accesso alle strutture di ricovero e cura per ogni esigenza assistenziale e psicologica del designante e a cui gli operatori delle strutture pubbliche e private socio-assistenziali devono riferirsi per tutte le comunicazioni relative al suo stato di salute». Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, questa norma, per la generalità della formula utilizzata, comprenderebbe anche «la possibilità di delegare ad altra persona il consenso ad un determinato trattamento sanitario», in tal modo incidendo sull'istituto della rappresentanza.

La questione non è fondata.

L'art. 8, comma 2, della legge censurata consente di individuare una persona che si limita a ricevere comunicazioni. La disposizione non disciplina l'istituto della rappresentanza, ma riconosce la possibilità di utilizzarlo al fine di comunicare ai pazienti le informazioni relative al loro stato di salute. D'altro canto, la possibilità di designare un soggetto e di conferirgli il potere di ricevere le informazioni relative allo stato di salute del designante è già prevista, in via generale, dall'art. 9 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali). Tale articolo — in combinato disposto con l'art. 7 del medesimo decreto — ammette la possibilità che l'interessato conferisca, per iscritto, delega o procura a un «incaricato» per esercitare il diritto di accesso ai dati personali.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, 8, comma 2, e 13, comma 3, della legge della Regione Liguria 10 novembre 2019, n. 52 (Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: CASSESE

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 21 marzo 2011.

Il cancelliere: FRUSCELLA

11C0181

N. 95

Ordinanza 9 - 21 marzo 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Denunciata irragionevolezza sotto diversi profili - Lamentata irrazionale disparità di trattamento rispetto ad analoghe fattispecie criminose nonché violazione del principio di colpevolezza - Asserita configurazione di fattispecie penale discriminatoria, fondata su particolari condizioni personali e sociali, nonché lesione dei diritti inviolabili e dei doveri inderogabili dell'uomo - Omessa descrizione delle fattispecie - Conseguente preclusione del controllo sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità delle questioni.

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

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

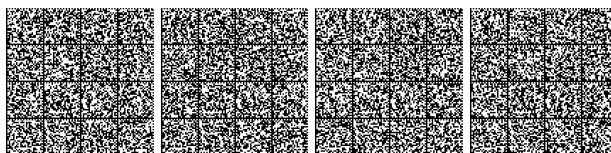
Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica),



promossi dal Giudice di pace di Pistoia con sei ordinanze del 15 febbraio 2010, rispettivamente iscritte ai nn. da 283 a 288 del registro ordinanze 2010 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Udito nella camera di consiglio del 9 febbraio 2011 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto che, con sei ordinanze di analogo tenore, tutte in data 15 febbraio 2010, il Giudice di pace di Pistoia ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3, 25, secondo comma, e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 10-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'articolo 1, comma 16, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica);

che il rimettente, premesso di doversi pronunciare «nel procedimento penale a carico dell'imputato» (non meglio individuato), ritiene la questione «sicuramente rilevante poiché l'imputato è chiamato a rispondere del reato di ingresso/soggiorno illegale nel territorio dello Stato ai sensi dell'art. 10 bis D. L.vo 286/98. Non solo ma nel caso di specie va sottolineato che sussiste in concreto la ricorrenza della causa di giustificazione del «giustificato motivo» così come descritta dalla giurisprudenza che si è consolidata in materia di applicazione del delitto sub art. 14 comma ter»;

che, passando a trattare della non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ritiene violato, in primo luogo, l'art. 3 Cost. «sotto il profilo della irragionevolezza della scelta legislativa di criminalizzare l'ingresso e la permanenza dei clandestini nel territorio dello Stato pur in presenza di altri rimedi normativi»;

che, a suo avviso, criminalizzare una condotta dovrebbe essere l'ultima *ratio* in tutti i casi in cui non sia possibile individuare altri strumenti idonei a raggiungere lo scopo, mentre l'obiettivo perseguito dalla nuova fattispecie penale, costituito dall'allontanamento dello straniero irregolare dal territorio dello Stato, sarebbe stato già previsto in varie ipotesi, accessorie alla fattispecie penale, aventi ad oggetto proprio l'espulsione dello straniero (sono richiamate la sanzione sostitutiva irrogabile dal giudice di pace e le misure stabilite in via amministrativa);

che, inoltre, sarebbero violati gli artt. 3 e 27 Cost., per la irragionevole disparità di trattamento tra la fattispecie disciplinata dal citato art. 10-*bis* e quella di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286 del 1998;

che, infatti, come rilevato dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, la clausola «senza giustificato motivo» coprirebbe tutte le ipotesi di impossibilità o grave difficoltà, a causa delle quali l'ordine non sia eseguibile per impedimento soggettivo ed oggettivo senza colpa del migrante irregolare (ad esempio, mancato rilascio dei documenti, assenza di validi documenti per l'espatrio, indigenza tale da non consentire di acquistare un biglietto aereo), cioè circostanze che, pur non integrando cause di giustificazione in senso tecnico, impedirebbero allo straniero di osservare l'ordine di allontanamento nei termini prescritti;

che tale interpretazione non consentirebbe di ritenere che il legislatore abbia inteso imporre un precetto penale a condotte inesigibili;

che, pertanto, sussisterebbe la denunziata disparità di trattamento, poiché mentre per l'ipotesi della contravvenzione (art. 10-*bis*) non sarebbe contemplato il «giustificato motivo», per l'ipotesi del delitto (art. 14, comma 5-*ter*) detta clausola sarebbe invece prevista, e ciò ad onta del fatto che il primo reato sia senza dubbio meno grave del secondo;

che, in presenza del tenore della norma censurata, non sarebbe possibile operare una interpretazione costituzionalmente orientata;

che «la mancata attribuzione di rilevanza nella nuova fattispecie ad eventuali motivi che possano giustificare il trattamento illegale è del tutto in contrasto con quanto scritto dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 5 del 2004 e nella successiva n. 22 del 2007 dalla cui lettura emerge la necessità di ritenere la causa di giustificazione un elemento (negativo) del fatto, essenziale della fattispecie penale, perché solo la sua previsione consente di superare ogni obiezione e ritenere costituzionalmente orientata (ai sensi dell'art. 27 Cost.) l'incriminazione della condotta omissiva» (sono richiamati alcuni passi della sentenza n. 22 del 2007);

che, nel caso di specie, non sarebbe neppure invocabile il rispetto per la discrezionalità del legislatore, in quanto sarebbe evidente la violazione del canone di ragionevolezza, che determinerebbe un trattamento più rigoroso per una ipotesi di reato di minor gravità;

che sussisterebbe, altresì, violazione degli artt. 2, 3 e 25, secondo comma, Cost., «avuto riguardo alla configurazione di una fattispecie penale discriminatoria perché fondata su particolari condizioni personali e sociali anziché su fatti e comportamenti riconducibili alla volontà del soggetto attivo»;

che, invero, oggetto dell'incriminazione sarebbe la mera condizione personale dello straniero, costituita dal mancato possesso di un titolo abilitativo all'ingresso e alla successiva permanenza sul territorio dello Stato, condizione tipica, questa, del migrante economico e, perciò, integrante una condizione sociale propria di una determinata categoria di persone;



che tale condizione sarebbe priva di rilevanza penale, come ritenuto anche da questa Corte con la sentenza n. 22 del 2007, sicché la criminalizzazione del migrante si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., che vieta ogni discriminazione fondata su condizioni personali e sociali, nonché con l'art. 25, comma secondo, Cost., «secondo cui si può essere puniti solo per fatti materiali e non per questioni attinenti al proprio status» (è richiamata anche la sentenza n. 78 del 2007);

che, infine, la norma censurata sarebbe in contrasto con l'art. 2 Cost., il quale «sancisce il riconoscimento della garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

Considerato che il Giudice di pace di Pistoia, con le sei ordinanze di analogo tenore indicate in epigrafe, dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'articolo 1, comma 16, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), in riferimento agli articoli 2, 3, 25, comma secondo, e 27 della Costituzione;

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

che il rimettente trascura in toto la descrizione delle fattispecie sulle quali è stato chiamato a pronunciarsi, omettendo d'indicare, in violazione del principio di autosufficienza dell'ordinanza di remissione, non soltanto il nome e la data di nascita degli imputati, ma anche la data in cui il presunto illecito sarebbe stato accertato ed ogni altra concreta circostanza sulle vicende oggetto dei giudizi a quibus e sulla loro effettiva riconducibilità al paradigma punitivo considerato;

che, con particolare riguardo alla mancata previsione, nella norma censurata, di «giustificati motivi» che impedirebbero allo straniero di osservare l'ordine di allontanamento dal territorio dello Stato, il giudice *a quo*, pur sostenendo nella premessa del provvedimento di remissione «che sussiste in concreto la ricorrenza della causa di giustificazione», in effetti si limita a svolgere un discorso astratto e ipotetico, affidato ad elementi individuati a mero titolo esemplificativo, senza però chiarire quali sarebbero nei casi sottoposti al suo esame gli eventi idonei ad integrare la suddetta causa giustificativa;

che, per costante giurisprudenza di questa Corte, l'omessa o insufficiente descrizione della fattispecie, precludendo il necessario controllo in punto di rilevanza, rendono la questione manifestamente inammissibile (*ex plurimis*: ordinanze nn. 6 e 3 del 2011; nn. 343, 318, 85 del 2010; nn. 211, 201 e n. 191 del 2009).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi;

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

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2011.

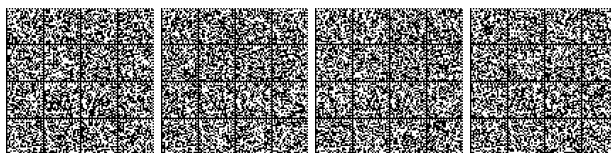
Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 21 marzo 2011.

Il cancelliere: FRUSCELLA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 12

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° marzo 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Acque e acquedotti - Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Lombardia - Organizzazione del servizio idrico integrato - Disciplina della proprietà delle reti - Previsione che gli enti locali possano costituire una società patrimoniale d'ambito ai sensi dell'art. 113, comma 13, del d.lgs. 267/2000, a condizione che questa sia unica per ciascun ATO e vi partecipino direttamente o indirettamente mediante conferimento della proprietà delle reti, degli impianti, delle altre dotazioni patrimoniali del servizio idrico integrato e, in caso di partecipazione indiretta del relativo ramo d'azienda, i comuni rappresentativi di almeno i due terzi del numero dei comuni dell'ambito - Lamentato contrasto con il principio statale della proprietà pubblica delle reti, che rende illegittima la previsione di un trasferimento della proprietà degli impianti ad una società ancorché a partecipazione pubblica, nonché deroga al vincolo comunitario della piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva nelle materie della tutela della concorrenza, dell'ordinamento civile, della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, della tutela dell'ambiente, violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari.

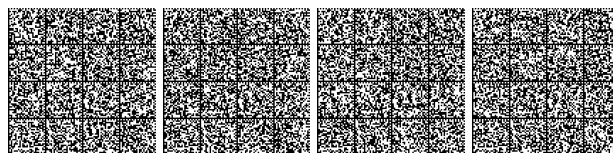
- Legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2010, n. 21, art. 1, comma 1, lett. *t*), che modifica l'art. 49 della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, relativamente ai commi 2 e 6, lett. *c*).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. *e*), *l*), *m*), *s*); legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 186-*bis*; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 113, commi 5 e 10; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 141 e 143, comma 1; cod. civ., artt. 822, 823 e 824; d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 23-*bis*, comma 5; d.l. 25 settembre 2009, n. 135, art. 15, comma 1.

Ambiente - Acque e acquedotti - Norme della Regione Lombardia - Organizzazione del servizio idrico integrato - Previsione che la società patrimoniale d'ambito costituita ai sensi dell'art. 113, comma 13, del d.lgs. 267/2000, ponga a disposizione del gestore incaricato della gestione del servizio le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali e che l'ente responsabile dell'ATO possa assegnare alla società il compito di espletare le gare per l'affidamento del servizio, le attività di progettazione preliminare delle opere infrastrutturali relative al servizio idrico e le attività di collaudo delle stesse - Lamentato contrasto con la disciplina statale che prevede che sia l'autorità d'ambito ad aggiudicare la gestione del servizio idrico integrato - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva nelle materie della tutela della concorrenza, dell'ordinamento civile, della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, della tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2010, n. 21, art. 1, comma 1, lett. *t*), che modifica l'art. 49 della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, relativamente al comma 4.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e*), *l*), *m*), *s*); legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 186-*bis*; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 150, comma 2; d.P.R. 7 settembre 2010, n. 168, art. 12, comma 1, lett. *b*).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, (c.f. 80188230587) rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f. 80224030587) presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12, contro la Regione Lombardia, (c.f. 80050050154) in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lett. *r*) della Legge Regione Lombardia 5 febbraio 2010 n. 7, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 1° aprile 2010.

Sul B.U.R. Lombardia 28 dicembre 2010 n. 52 è stata pubblicata la Legge Regionale 27 dicembre 2010 n. 21, recante «Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche, in attuazione dell'articolo 2, comma 186-*bis* della legge 23 dicembre 2009, n. 191».



Il Governo Ritieni che tale legge sia censurabile nelle disposizioni contenute nell'art. 1, comma 1, lett. t) e pertanto propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 comma 1 cost. per i seguenti

MOTIVI

La legge in esame che, in attuazione dell'art. 2, comma 186-*bis*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, detta modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26, recante la disciplina dei servizi locali di interesse economico generale e norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche, presenta diversi profili di illegittimità costituzionale relativamente alla disposizione di cui all'art. 1, comma 1, lettera t).

L'art. 1, comma 1, lettera t) della legge in esame novella l'art. 49, della l.r. n. 26/2003, in tema di organizzazione del servizio idrico integrato.

Il nuovo articolo 49 della legge regionale n. 26/2003 risulta censurabile relativamente ai commi 2 e 4 per i seguenti motivi:

1) La norma contenuta nel novellato art. 49, comma 2, stabilisce che: «Gli enti locali possono costituire una società patrimoniale d'ambito ai sensi dell'articolo 113, comma 13 del d.lgs. n. 267/00, a condizione che questa sia unica per ciascun ATO e vi partecipino direttamente o indirettamente mediante conferimento della proprietà delle reti, degli impianti, delle altre dotazioni patrimoniali del servizio idrico integrato e, in caso di partecipazione indiretta del relativo ramo d'azienda, i comuni rappresentativi di almeno i due terzi del numero dei comuni dell'ambito.».

In proposito, si evidenzia, che il comma 13 dell'art. 113 del d. lgs. 267/2000, richiamato dalla norma regionale, pur non risultando esplicitamente abrogato dal combinato disposto degli artt. 23-*bis*, comma 10, lett. m., del d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008 e 12 del D.P.R. n. 168 del 2010, recante il regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, è stato implicitamente abrogato dall'art. 113 citato laddove nel comma 5 si afferma il principio della proprietà pubblica delle reti e nel comma 10 si prevede l'abrogazione delle disposizioni dell'art. 113 divenute incompatibili proprio con la disposizione menzionata.

Per di più il medesimo comma 13 del citato art. 113 prevede espressamente che la disciplina in esso contenuta si applichi «nei casi in cui non sia vietato dalle normative di settore».

Il settore idrico integrato è disciplinato ai sensi degli artt. 141 e ss del d.lgs. n. 152/06 da norme statali per quanto concerne la tutela dell'ambiente, della concorrenza, nonché la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni del servizio idrico integrato.

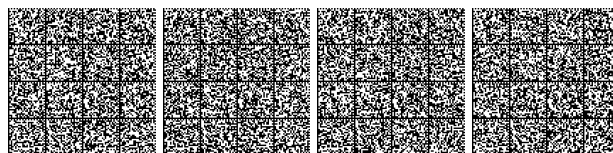
Più in particolare la disciplina della proprietà delle reti è regolata dall'art. 143, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006 a mente del quale «Gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica, fino al punto di consegna e/o misurazione, fanno parte del demanio ai sensi dell'art. 822 e ss. del codice civile e sono inalienabili se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge».

Richiamando in questa sede i principi sanciti da codesto Giudice delle leggi in *subiecta materia* (Cfr. C. cost. 16-20 novembre 2009, n. 307), il comma richiamato costituisce norma di settore che prevale sul disposto del citato comma 13 dell'articolo 113 del TUEL e rende quindi illegittima la previsione di un trasferimento della proprietà degli impianti ad una società, ancorché a partecipazione pubblica.

Il trasferimento della proprietà, come previsto dalla norma regionale, ad una società che è soggetto di diritto privato comunque in posizione di autonomia soggettiva rispetto agli enti pubblici soci, si pone in contrasto non soltanto con la citata disposizione statale, bensì anche con gli artt. 822, 823, 824, del cod. civ., dalla lettura combinata dei quali si evince che gli acquedotti provinciali e comunali sono soggetti al regime del demanio pubblico che, per l'appunto, ne prevede la inalienabilità se non nei modi e limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano.

Pertanto, quand'anche non si ritenesse implicitamente abrogato il comma 13 dell'articolo 113 del d.lgs. n. 267 del 2000, la clausola di salvezza ivi contenuta riguardo alle discipline di settore determina la prevalenza del citato art. 143, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, e (di riflesso) il contrasto fra quest'ultimo e la norma della LR. in oggetto.

La norma regionale risulta inoltre violare l'art. 23-*bis*, comma 5 del d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, dove si afferma che resta ferma la proprietà pubblica delle reti.



Le medesime illegittimità si rilevano in ordine al collegato comma 6, lettera c) del novellato articolo 49 che dispone che l'ente responsabile dell'ATO definisca i criteri per il trasferimento dei beni e del personale delle gestioni esistenti.

2) Il nuovo comma 4, dell'art. 49, stabilisce che in ogni caso la società patrimoniale pone a disposizione del gestore incaricato della gestione del servizio le reti, gli impianti, le altre dotazioni patrimoniali, e l'ente responsabile dell'ATO può assegnare alla società il compito di espletare le gare per l'affidamento del servizio, le attività di progettazione preliminare delle opere infrastrutturali relative al servizio idrico e le attività di collaudo delle stesse.

La nuova formulazione del comma 4, nella parte in cui consente di sottrarre all'ATO la competenza ad aggiudicare la gestione del servizio idrico integrato, contrasta con le disposizioni della normativa statale di riferimento, di cui l'art. 150, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006 e l'art. 12, comma 1, lettera b), del D.P.R. n. 168/2010, che prevedono che sia l'autorità d'Ambito ad aggiudicare la gestione del servizio idrico integrato.

Del resto, la riserva alla legge statale del potere di attribuire ad altri le funzioni già di competenza degli ATO è confermata anche dalla legge n. 191/2009, all'art. 2, comma 186-*bis*, la quale, nel prevedere la soppressione delle AATO e la successiva attribuzione delle relative funzioni, ha previsto la loro attribuzione in blocco ad altro, unico soggetto, anziché, come invece previsto dalla disposizione regionale in parola, l'enucleazione di una singola attribuzione da devolvere a soggetto formalmente privato isolatamente dalle rimanenti competenze (quale, ad es., la redazione del Piano d'ambito, che come noto costituisce una sorta di antecedente logico, giuridico, economico e tecnico-operativo degli atti, ad iniziare dal bando, necessari alla indizione e celebrazione della gara per l'affidamento).

Conclusivamente, le norme censurate appaiono costituzionalmente illegittime e meritano di essere annullate in quanto, risultando non conformi alla citata legislazione di settore, sono invasive delle competenze statali per violazione dell'art. 117 Cost., comma 2, che attribuiscono rispettivamente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la tutela della concorrenza, la materia dell'ordinamento civile nel cui ambito rientra il regime dei beni demaniali, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ed infine la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Il comma 2 del novellato art. 49 della l.r. della cui legittimità si controverte risulta peraltro contrastante con l'art. 117 primo comma Cost. in quanto attribuendo la proprietà delle reti a soggetti privati deroga ad un vincolo derivante dall'ordinamento comunitario in ossequio al quale l'art. 15, comma 1-*ter* DI n. 135/09 ha previsto tra l'altro che tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche.

P.Q.M.

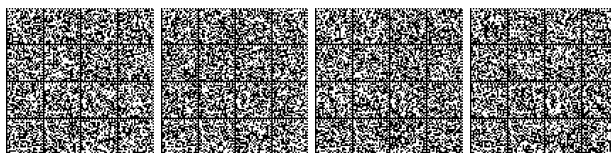
Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare l'articolo nell'art. 1, comma 1, lett. t) della legge Regione Lombardia 27 dicembre 2010, n. 21, nelle parti e per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 23 febbraio 2011;
2. copia della Legge regionale impugnata.

Roma, addì 24 febbraio 2011

L'Avvocato dello Stato: AIELLO



N. 13

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Norme della Regione Lombardia - Economie risultanti dalla riduzione dell'organico complessivo della dirigenza - Possibilità di destinare le corrispondenti risorse alle valorizzazioni delle posizioni organizzative in aggiunta alle risorse annualmente stanziati ai sensi del vigente CCNL di comparto - Lamentata incidenza nell'ambito della contrattazione collettiva - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

- Legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19, art. 3, comma 2, che modifica l'art. 25, comma 6, della legge della Regione Lombardia 7 luglio 2008, n. 20.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l); d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, titolo III, artt. 40 e seguenti.

Energia - Appalti pubblici - Norme della Regione Lombardia - Grandi derivazioni ad uso idroelettrico - Determinazione da parte della Regione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi e dei parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti le procedure di gara di cui all'art. 12, comma 2, del d.lgs. 79/1999 - Lamentato intervento in tema di procedure di gara - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19, art. 14 (che modifica la legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26), comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 12, comma 2.

Energia - Acque e acquedotti - Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Lombardia - Grandi derivazioni ad uso idroelettrico - Previsione che gli impianti afferenti l'utilizzazione delle acque pubbliche demaniali delle grandi derivazioni idroelettriche siano direttamente conferiti a società pubbliche patrimoniali di scopo - Previsione che la Regione, anche per il tramite di tali società, affidi l'esercizio industriale di detti impianti mediante procedure di evidenza pubblica, ovvero direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata - Previsione che le concessioni idroelettriche ricadenti nei territori delle province montane siano affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata - Previsione che la concessione per l'uso delle acque pubbliche sia rilasciata, di diritto, in favore dei soggetti affidatari degli impianti - Lamentata introduzione di un sistema di affidamento di impianti afferenti alle grandi derivazioni idroelettriche anziché di un sistema di affidamento delle concessioni idroelettriche, lamentata previsione di affidamenti diretti senza gara - Contrasto con le norme nazionali in materia di concessioni idroelettriche ed impianti ad essi afferenti - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e in materia di tutela dell'ambiente, violazione dell'obbligo di osservanza delle norme comunitarie.

- Legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19, art. 14 (che modifica la legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26), commi 7, 8, 9 e 10.
- Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lett. e) ed s), e terzo; d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 12; r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 25.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso la quale ha il proprio domicilio in Roma alla via dei Portoghesi n. 12, nei confronti della Regione Lombardia in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma 2; e 14 e, in particolare, dei commi 3, 7, 8, 9 e 10 del medesimo articolo della Legge Regionale Lombardia n. 19 del 23 dicembre 2010, recante «Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'art. 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2011», pubblicata nel B.U.R. n. 52 del 27 dicembre 2010, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 23 febbraio 2011.

Con la Legge Regionale n. 19 del 23 dicembre 2010, che consta di quindici articoli, la Regione Lombardia ha emanato le disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'art. 9-ter della Legge Regionale 31 marzo 1978, n. 34.



È avviso del Governo che, con le norme denunciate in epigrafe, la Regione Lombardia abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti

MOTIVI

1) *L'art. 3, comma 2, della Legge Regione Lombardia n. 19/2010 viola l'articolo 117, comma 2, lett. l), della Costituzione.*

L'art. 3, comma 2, della Legge Regione Lombardia n. 19/2010 modifica l'art. 25, comma 6, della Legge Regione Lombardia 7 luglio 2008 n. 20, sostituendolo interamente, e dispone, in particolare, che le economie risultanti dalla riduzione dell'organico complessivo della dirigenza possono essere destinate alle valorizzazioni delle posizioni organizzative in aggiunta alle risorse annualmente stanziati ai sensi del vigente CCNL di comparto.

Va rilevato, al riguardo, che tale materia è riservata alla contrattazione collettiva e, pertanto, la disposizione regionale si pone in contrasto con le norme contenute nel Titolo III (dall'art. 40 all'art. 50) del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, le quali indicano le procedure da seguire in sede di contrattazione collettiva, nonché l'obbligo del rispetto della normativa contrattuale.

Così disponendo, il legislatore regionale eccede, quindi, dalla propria competenza e invade la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile riconosciuta dall'art. 117, comma 2, lett. l), della Costituzione.

2) *L'art. 14, comma 3, della Legge Regione Lombardia n. 19/2010 viola l'articolo 117, comma 2, lett. e), della Costituzione.*

L'art. 14 della Legge Regione Lombardia n. 19/2010, la cui rubrica è intitolata «Modifica alla l.r. n. 26/2003, concernente disposizioni in materia di grandi derivazioni ad uso idroelettrico», invade la competenza esclusiva statale ed è, quindi, censurabile per i motivi di seguito indicati.

In particolare, l'art. 14, comma 3, citato prevede che «La Regione, in assenza e nelle more dell'individuazione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi e dei parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti le procedure di gara, di cui all'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 79/1999, provvede a determinare i suddetti requisiti e parametri entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del presente articolo».

Così disponendo, il legislatore regionale eccede dalla propria competenza e invade quella esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, comma 2, lett. e).

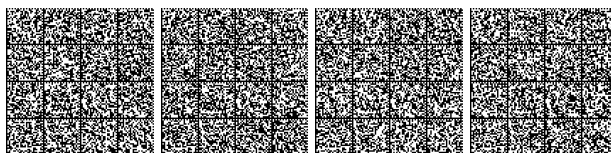
La previsione regionale, infatti, riguarda le procedure di gara e non la produzione, trasporto e distribuzione dell'energia.

In altri termini, la disposizione non regola affatto il modo di produrre l'energia, ma detta unicamente misure che incidono sulle procedure di scelta del concessionario.

Sul punto, occorre richiamare la sentenza n. 1/2008 della Corte costituzionale, che ha chiaramente affermato che, in tema di concessioni idroelettriche, la disciplina dell'espletamento delle gare a evidenza pubblica, rientra nella materia della «tutela della concorrenza» di competenza esclusiva dello Stato (punto 7.3, considerato in diritto). D'altronde, secondo la stessa Corte, la gara pubblica costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza (sentenza n. 401/2007).

Con la citata sentenza n. 1/2008, è stato, inoltre, rilevato che la determinazione dei «requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara, è un atto che, da un lato, è riconducibile alla indicata competenza statale in materia di tutela della concorrenza, dall'altro, interferisce su aspetti organizzativi, programmatici e gestori della materia, di competenza concorrente, della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (art. 117, terzo comma, della Costituzione)» (punto 7.3, considerato in diritto).

È stato anche precisato che «In ordine a tale potere, che indirettamente potrebbe coinvolgere, per il suo concreto atteggiarsi (aumento dell'energia prodotta e della potenza installata), anche aspetti di gestione del territorio, deve riconoscersi la necessità di assicurare un potere specifico degli organi dello Stato, chiamati a tutelare la concorrenza nel settore economico di riferimento, nonché interessi unitari alla produzione e gestione di una risorsa strategica qual è l'energia idroelettrica, ma, al contempo, anche la necessità di un coinvolgimento, sul piano amministrativo, delle Regioni (v. sentenza n. 383 del 2005). Va rimessa alla discrezionalità del legislatore la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale nell'adozione del decreto in questione (v. sentenza n. 231 del 2005)» (punto 7.3, considerato in diritto, sent. n. 1/2008 citata).



A tale indicazione della giurisprudenza costituzionale, il legislatore statale ha pienamente ottemperato, introducendo la nuova formulazione del comma 2 dell'art. 12 del d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, «Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica», in base al quale «Il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, determina, con proprio provvedimento ed entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri ed i termini concernenti la procedura di gara in conformità a quanto previsto al comma 1, tenendo conto dell'interesse strategico degli impianti alimentati da fonti rinnovabili e del contributo degli impianti idroelettrici alla copertura della domanda e dei picchi di consumo». (comma così sostituito, da ultimo, dall'art. 15, comma 6-ter, lettera c), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività», convertito con modificazioni con la legge 30 luglio 2010, n. 122);

3) L'art. 14, commi 7, 8, 9 e 10, della Legge Regione Lombardia n. 19/2010 viola l'articolo 117, comma 3, della Costituzione.

Le previsioni regionali contenute nei commi 7, 8, 9 e 10 dell'art. 14 della Legge Regione Lombardia n. 19/2010 stabiliscono, in particolare, che gli impianti afferenti l'utilizzazione delle acque pubbliche demaniali delle grandi derivazioni idroelettriche sono direttamente conferiti a società pubbliche patrimoniali di scopo (comma 7); che la Regione, anche per il tramite di tali società, affida l'esercizio industriale di detti impianti mediante procedure di evidenza pubblica, ovvero direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata (comma 8); che le concessioni idroelettriche ricadenti nei territori delle province montane, ovvero delle province abbiano il 50 per cento del territorio ad una quota superiore a 500 metri sul livello del mare, siano affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata (comma 9); che la concessione per l'uso delle acque pubbliche è rilasciata, di diritto, in favore dei soggetti affidatari degli impianti.

Tali disposizioni regionali prefigurano, pertanto, un sistema di affidamento di impianti afferenti alle grandi derivazioni idroelettriche e non, invece, un sistema di affidamento, tramite gara, delle concessioni idroelettriche.

Ciò si pone in aperto contrasto con il regime delle concessioni idroelettriche e degli impianti a essi afferenti, quale prefigurato dall'art. 12 del d.lgs. n. 79/1999 citato, nonché dall'art. 25 del T.U. delle leggi sulle acque e impianti elettrici (r.d. n. 1775/1933). Poiché tali norme statali costituiscono principi fondamentali della materia di competenza concorrente «energia», la loro violazione si traduce nella violazione dell'art. 117, comma 3, Cost.

4) L'art. 14, commi 7, 8, 9 e 10, della Legge Regione Lombardia n. 19/2010 viola l'articolo 117, commi 1, 2, lett. e), e 3 della Costituzione. L'art. 14, comma 7, della Legge Regione Lombardia n. 19/2010 viola l'articolo 117, comma 2, lett. s), della Costituzione.

Il richiamo, operato nell'art. 14, comma 1, della Legge Regione Lombardia n. 19/2010, al decreto legislativo 28 maggio 2010 n. 85 (sul «federalismo demaniale») non vale a giustificare l'intervento regionale sugli impianti di cui *supra*.

Tali impianti, infatti, non rientrano nella disponibilità della Regione, non essendo ricompresi nel novero dei beni pubblici regionali indicati dal citato decreto legislativo n. 85/2010.

In ogni caso, nella parte in cui l'art. 14, commi 7, 8, 9 e 10, della Legge Regione Lombardia n. 19/2010 prevede affidamenti diretti (ovvero senza gara), si pone in contrasto con i principi generali dell'ordinamento nazionale e comunitario in tema di concorrenza e costituisce, quindi, violazione dell'art. 117, comma 1, Cost.

Va, infine, osservato che la disciplina delle procedure di affidamento di beni e servizi rientra nella competenza esclusiva del legislatore statale in materia di concorrenza.

Con la sentenza n. 401/2007 citata, è stato, in particolare, affermato che «la procedura di affidamento — volta allo scopo di garantire i [...] principi diretti a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti — è fondamentalmente riconducibile alla materia della tutela della concorrenza» (punto 6.7).

Nella stessa sentenza, la Corte ha, inoltre, rilevato come «la tutela della concorrenza [...] abbia natura trasversale, non presentando i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di «una funzione esercitabile sui più diversi oggetti» (sentenza numero 14/2004; e, altresì, le sentenze n. 29/2006; 336/2005 e 272/2004). Nello specifico settore degli appalti deve, però, ritenersi che la interferenza con competenze regionali si attegga, in modo peculiare, non realizzandosi normalmente un intreccio in senso stretto con ambiti materiali di pertinenza regionale, bensì la prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa. Ne consegue che la fase della procedura di evidenza pubblica, riconducibile alla tutela della concorrenza, potrà essere interamente disciplinata [...] dal legislatore statale» (punto 6.7, considerato in diritto).



Così disponendo, il legislatore regionale eccedendo dalla propria competenza, viola l'art. 117, comma 1 della Costituzione per i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, l'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione in materia di tutela della concorrenza nonché l'art. 117, comma 3 della Costituzione in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

Inoltre, limitatamente al comma 7 dell'art. 14, il legislatore regionale viola anche l'art. 117, comma 2, lett. s), ai sensi del quale lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

P.Q.M.

Si conclude perché gli articoli 3, comma 2; e 14 e, in particolare, i commi 3, 7, 8, 9 e 10 del medesimo articolo 14 della Legge Regionale Lombardia n. 19 del 23 dicembre 2010, siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 23 febbraio 2011.

Roma, addì 24 febbraio 2011

L'Avvocato dello Stato: PALMIERI

11C0170

N. 1

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 7 febbraio 2011
(della Regione Puglia)*

Ambiente - Parchi - Decreto del Ministro dell'Ambiente con il quale "L'avvocato Stefano Sabino Francesco Pecorella è confermato Commissario Straordinario dell'Ente Parco Nazionale del Gargano per la durata di tre mesi a decorrere dalla data del 2 novembre 2010 e comunque non oltre la nomina del Presidente" - Lamentata mancanza della preventiva intesa richiesta dalla legge - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Puglia - Denunciata violazione delle competenze legislative regionali nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali e ambientali, delle competenze legislative regionali nelle materie residuali dell'agricoltura, del turismo, della caccia e della pesca, delle competenze amministrative, violazione dei principi di leale collaborazione, trasparenza, imparzialità e buon andamento, riserva di legge - Richiesta di dichiarare che non spetta al Ministro dell'ambiente provvedere alla nomina del Commissario straordinario e, conseguentemente, di annullare il decreto ministeriale impugnato.

- Decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare 27 ottobre 2010, n. 1045.
- Costituzione, artt. 5, 97, 117, commi terzo e quarto, e 118; legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 9, comma 3.

Ricorso della Regione Puglia, con sede in Bari al Lungomare Nazario Sauro n. 31, in persona del Presidente della Giunta Regionale e legale rappresentante *pro tempore*, dott. Nicola Vendola, elettivamente domiciliato in Roma, presso la Delegazione romana della Regione Puglia, alla via Barberini n. 36, rappresentato e difeso dall'avv. Marina Altamura e dall'avv. Tiziana T. Colelli, come da procura speciale, conferita in virtù di delibera di G.R. n. 1 dell'11 gennaio 2011, a margine del presente atto a firma del Presidente della G.R. *pro tempore*, dott. Nicola Vendola;

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore* e per quanto possa occorrere, contro il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;

Avverso il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 27 ottobre 2010 prot. 1045 con il quale «L'Avvocato Stefano Sabino Francesco Pecorella è confermato Commissario Straordinario dell'Ente Parco Nazionale del Gargano per la durata di tre mesi a decorrere dalla data del 2 novembre 2010 e comunque non oltre la nomina del Presidente».

La proposizione del presente ricorso è stata decisa dalla Giunta Regionale della Puglia nella seduta dell'11 gennaio 2011 (si depositerà all'atto di costituzione in giudizio la relativa delibera n. 1 di G.R.).

Con decreto n. 1045 del 27 ottobre 2010, acquisito al protocollo della Regione Puglia, Gabinetto del Presidente, in data 23 novembre 2010 al n. 14430, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare — preso



atto dell'approssimarsi della scadenza dell'incarico — ha «confermato» Commissario Straordinario dell'Ente Parco Nazionale del Gargano l'avv. Stefano Sabino Francesco Pecorella «per la durata di tre mesi a decorrere dalla data del 2 novembre 2010 e comunque non oltre la nomina del Presidente».

Tale nomina, tuttavia, non è stata preceduta (ancora una volta) dall'avvio e dall'effettivo perseguimento dell'intesa prevista dall'art. 9, comma 3, della legge n. 394 del 1991 per la nomina del Presidente dell'Ente Parco.

Per una migliore comprensione della fattispecie occorre ripercorrere il breve scambio di corrispondenza da ultimo intercorso fra il Presidente della Regione Puglia e il Ministro.

Con nota del 25 ottobre 2010 prot. 13060, il Presidente della Regione, con riferimento sia all'Ente Parco dell'Alta Murgia sia all'Ente Parco del Gargano — ha rappresentato l'esigenza di «definire nel più breve tempo possibile, gli organi di gestione dei due parchi nazionali della Puglia, a cominciare dalle figure dei presidenti», auspicando la nomina di figure «nuove, esperte e competenti — ovvero — in grado di indirizzare verso percorsi di sviluppo e di tutela, territori ricchissimi di biodiversità e paesaggi naturali, paesi ricchi di storia e di giacimenti culturali».

La nota termina con l'invito a «cercare insieme due figure fortemente qualificate e competenti che possano, da subito, impegnarsi per rilanciare gli indirizzi della legge quadro sui parchi e le attività degli Enti» e la dichiarazione di disponibilità «fin da subito a verificare le migliori personalità per questo incarico».

L'incontro richiesto al fine di affrontare l'argomento, tuttavia, non si è mai tenuto.

In riscontro alla missiva del 25 ottobre 2010, è stato inviato il decreto di conferma dell'incarico di Commissario straordinario all'avv. Stefano Sabino Francesco Pecorella.

La gravità della mancanza di preventiva istruttoria, finalizzata al raggiungimento dell'intesa richiesta dalla legge per la nomina del presidente dell'Ente parco, è accentuata dalle vicende che hanno preceduto l'ultimo decreto di proroga dell'incarico commissariale.

Non si ritiene tuttavia, opportuno riportare in questo atto il carteggio intercorso fra il Ministro e il Presidente della Regione Puglia, trattandosi di questione nota a codesta ecc.ma Corte in quanto oggetto di precedente ricorso per conflitto di attribuzioni contrassegnato dal n. 7/2010.

Preme, nondimeno, rilevare come, ancora una volta — nonostante la Regione Puglia abbia invocato anche la tutela giurisdizionale al fine di rappresentare la fondamentale esigenza che l'intesa prescritta dall'art. 9, comma 3, legge n. 394 del 1991 finalizzata alla nomina del Presidente dell'Ente parco non costituisca adempimento di natura meramente formale — l'incarico commissariale sia stato reiterato dal Ministero dell'ambiente (dapprima con il decreto 722 del 6 agosto 2010 e, successivamente, con il decreto 1045 del 27 ottobre 2010), senza effettuare (in entrambi i casi) alcun tentativo di scelta condivisa per il ripristino della gestione ordinaria nell'Ente.

A tal proposito è bene precisare che gli incarichi del Consiglio Direttivo dell'Ente parco nazionale del Gargano sono venuti definitivamente in scadenza in data 27 giugno 2008 e che, dopo un regime di «*prorogatio legis*» (dal 14 giugno 2008 al 29 luglio 2009), ha avuto inizio la gestione commissariale straordinaria, con conseguenti inammissibili effetti di durata e «ordinarietà».

Dall'esposizione dei fatti appare plateale la portata lesiva del decreto n. 1045 del 25 ottobre 2010, oggetto del presente giudizio, con riferimento alle competenze legislative attribuite alle regioni in materie concorrenti e in materie esclusive in via residuale nonché alle competenze amministrative e ai principi di leale collaborazione, trasparenza, imparzialità e buon andamento che dovrebbero permeare i rapporti fra Stato e autonomie, soprattutto nelle materie poste al confine delle reciproche competenze istituzionali.

1. — In via preliminare (e ancora una volta) si ritiene opportuno precisare che il ricorso a codesta ecc.ma Corte, nonostante l'approssimarsi della scadenza dell'incarico di Commissario straordinario conferito con il decreto oggetto del presente giudizio costituzionale, non determina carenza di interesse (sopravvenuta) in quanto «in materia di conflitto fra enti, la lesione delle attribuzioni costituzionali ben può concretarsi anche nella mera emanazione dell'atto invasivo della competenza, potendo perdurare l'interesse dell'ente all'accertamento del riparto costituzionale delle competenze» (cfr. sentenza Corte n. 287 del 2006).

Il reiterato rinnovo degli incarichi commissariali (cfr. decreto n. 384 del 12 maggio 2010, decreto n. 722 del 6 agosto 2010 e decreto n. 1045/2010), non preceduto dal necessario tentativo di ricerca di intesa finalizzata alla nomina di un presidente che consenta il ritorno al regime ordinario dell'Ente parco (pure auspicato più volte dal Presidente della Regione Puglia), cristallizza un comportamento immediatamente stigmatizzato dall'amministrazione regionale.

Al fine di evitare che tale condotta venga ancora replicata (e, allo stato, sussistono tutti i presupposti perché ciò accada in quanto, nonostante l'approssimarsi della scadenza dell'incarico commissariale, non si è tenuto alcun incontro né vi è stato scambio di corrispondenza finalizzato a far convergere verso un unico nominativo — scelto fra più candidati qualificati — la scelta codeterminata di Stato e Regione), la questione viene nuovamente sottoposta a codesta ecc.



ma Corte affinché affermi, anche in linea di principio, che la previsione dell'art. 9, comma 3, legge n. 394 del 1991 costituisce (non già sterile formalità) ma condizione di legittimità della nomina del Commissario straordinario, in considerazione del mancato raggiungimento di codeterminazione sul nominativo del presidente.

2. — Chiarita la sussistenza e il perdurante interesse ad una pronuncia di codesta ecc.ma Corte, la Regione Puglia con il presente atto solleva nuovamente il conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in relazione al decreto di quest'ultimo del 27 ottobre 2010 n. 1045.

Tale decreto viola le competenze regionali delineate dall'art. 117, comma 3, Cost. in via concorrente nelle materie del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali e ambientali; dall'art. 117, comma 4, Cost. in via residuale nelle materie dell'agricoltura, del turismo, della caccia e della pesca; dall'art. 118 Cost. concernente la ripartizione delle competenze amministrative, nonché i principi di riserva di legge, buon andamento ed imparzialità dei pubblici uffici in relazione all'art. 97 Cost. e il principio di leale collaborazione derivante dall'art. 5 Cost. (come conseguenza del temperamento dei principi di unità ed autonomia in esso sanciti) in relazione all'art. 9, comma 3, della legge n. 394/1991 (legge - quadro sulle aree protette).

La disposizione legislativa da ultimo indicata recita testualmente: «Il Presidente è nominato con decreto del Ministro dell'ambiente, d'intesa con i presidenti delle regioni o delle province autonome di Trento e Bolzano (...)».

L'importanza e la necessità dell'intesa espressamente prevista dalla disposizione su richiamata (ed univocamente interpretata come forma di paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto) risultano evidenti considerando la inevitabile interferenza fra le scelte che il Presidente dell'Ente parco deve compiere — nella regolamentazione delle attività consentite all'interno dell'area protetta con riferimento alla tipologia, alle modalità di costruzione di opere e manufatti, alle attività artigianali, commerciali, agro-silvo-pastorali, sportive e ricreative — e le competenze costituzionalmente riservate alla potestà legislativa concorrente e esclusiva delle regioni.

La *ratio* di tale disposizione normativa, posta a salvaguardia delle previsioni costituzionali, rende indispensabile attribuire al meccanismo dell'intesa carattere di effettività, non già di mero adempimento cui fare formale riferimento nel decreto ministeriale di nomina del commissario straordinario ovvero omettere del tutto.

Codesto supremo Collegio ha avuto modo di precisare più di una volta (con riferimento alla nomina del Presidente dell'Ente Parco nazionale dell'arcipelago toscano) che, pur rientrando nei poteri del Ministro dell'ambiente la nomina del commissario straordinario nell'esercizio dei poteri di vigilanza sulla gestione delle aree protette, è necessario il preventivo avvio e il successivo perseguimento dell'intesa finalizzata alla nomina del presidente.

Solo a seguito del mancato perfezionamento della stessa è possibile procedere alla nomina commissariale (cfr. sentenza 20 gennaio 2004 n. 27).

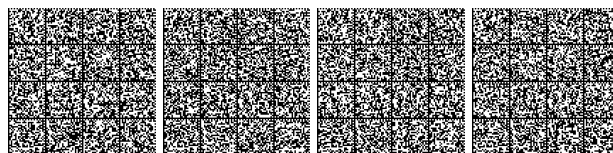
Tale principio è stato ripreso in una successiva pronuncia costituzionale che definisce illegittima la nomina del commissario straordinario per «il mancato rispetto della necessaria procedimentalizzazione per la nomina del Presidente», specificandone le modalità e i principi ispiratori (sentenza n. 21 del 27 gennaio 2006, con specifico richiamo alla sentenza n. 27/2004).

Nel conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Puglia con l'odierno (e con il precedente ricorso n. 7/2010), il Presidente del Consiglio dei Ministri (e, per esso, il Ministro dell'ambiente) — in modo speculare rispetto alle fattispecie esaminate nelle sentenze richiamate — ha tenuto un comportamento non rispondente ai principi costituzionali su indicati nell'interpretazione e applicazione dell'art. 9, comma 3, della legge n. 394/1991, applicando la prescrizione in esso sancita in modo meramente formale e, conseguentemente, svuotando il procedimento dell'intesa del suo profondo ed imprescindibile significato.

Alla reale e concreta volontà più volte manifestata espressamente dal Presidente della Regione Puglia di concordare un incontro al fine di addivenire ad una scelta condivisa, è stata reiteratamente contrapposta da parte del Ministro dell'ambiente una sterile interpretazione della procedura delineata dalla legge-quadro sulle aree protette, che ha di fatto determinato la violazione dei principi costituzionali indicati.

Se, peraltro, in passato il decreto di nomina del commissario straordinario era stato preceduto dalla formale richiesta diretta al Presidente della Regione di esprimere «intesa» sul nominativo indicato (senza di fatto offrire all'ente regionale la possibilità di far pervenire il proprio orientamento in quanto, prima ancora della ricezione della richiesta di intesa, il Ministro dell'ambiente aveva già provveduto alla nomina), nel procedimento oggetto del presente giudizio tale passaggio è stato addirittura del tutto omissivo.

Così come è stato omissivo nel decreto di proroga che ha preceduto quello oggetto della presente impugnativa (n. 722 del 6 agosto 2010), «tollerato» e non impugnato della Regione Puglia, nella (infondata) speranza di un ravvedimento per il trimestre successivo.



Poiché così non è stato e in considerazione del fatto che la cd. intesa «forte» è stata dapprima ridotta a mera clausola di stile (finalizzata unicamente a preconstituire la legittimità del successivo decreto di nomina del Commissario straordinario) e successivamente del tutto omessa, la Regione Puglia evidenzia la violazione, tra l'altro, del principio costituzionale di leale collaborazione fra Stato e Regioni.

Riportando le parole di codesta ecc.ma Corte, lo strumento dell'intesa «si sostanzia in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto (...) senza alcuna possibilità di un declassamento (...) in una mera attività consultiva non vincolante (cfr. sentenza n. 351 del 1991). Nella specie, non realizza la richiesta condizione di legittimità il rifiuto d'intesa sul nominativo proposto dal Ministero, seguito dalla mera richiesta d'incontro, fra le parti, non seguita da alcuna altra attività» (sentenza n. 27 del 2004).

Consentire una differente condotta significherebbe attribuire al Governo il potere di «aggirare l'art. 9, comma 3, legge n. 394 del 1991, scegliendo come commissario una persona non gradita dal Presidente della regione».

La Regione Puglia, alla luce di quanto esposto, chiede che venga accertata e dichiarata la illegittimità del decreto n. 1045 del 27 ottobre 2010 del Ministro dell'ambiente recante la conferma dell'avv. Stefano Sabino Francesco Pecorella a commissario straordinario dell'Ente parco del Gargano, in quanto emesso in totale carenza della preventiva intesa finalizzata alla nomina del presidente, risultando illegittima una procedura «alternativa» destinata a consentire, nei fatti, all'Amministrazione statale la possibilità di aggirare la previsione legislativa in evidente violazione dei principi costituzionali in precedenza richiamati.

P.Q.M.

Promuove conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, affinché codesta ecc.ma Corte costituzionale — previa dichiarazione che, in mancanza della leale collaborazione necessaria per addivenire all'intesa ex art. 9, comma 3 della legge n. 394/1991 con la Regione Puglia per la nomina del Presidente dell'Ente parco nazionale del Gargano, non spetta al Ministro dell'ambiente provvedere alla nomina del Commissario straordinario - annulli il decreto ministeriale n. 1045 del 27 ottobre 2010.

Bari – Roma

Avv.: COLELLI

11C0102

N. 47

*Ordinanza del 17 dicembre 2010 emessa dalla Corte d'appello di Bari
nel procedimento penale a carico di Flacco Matteo*

Reati e pene - Prescrizione - Modifiche normative comportanti un regime più favorevole in tema di prescrizione dei reati - Disciplina transitoria - Questione di legittimità costituzionale.

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
- Costituzione, art. 117.

LA CORTE DI APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Preso atto dell'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, legge n. 251/2005 — per contrasto con l'art. 117 Cost. — formulata dai difensori dell'imputato;



Considerata la rilevanza della questione in relazione alla materia di decisione, giacchè i reati oggetto di contestazione — con riferimento ai quali il Tribunale di Trani aveva in sentenza sostanzialmente già escluso la valutazione della recidiva del Flacco — sarebbero suscettibili di estinzione per prescrizione nell'eventualità che, venendo meno la previsione dell'art. 10, comma 3, legge n. 251/2005, risultasse applicabile la più favorevole disciplina di cui al combinato disposto degli artt. 157 e 161 c.p.;

Ritenuto che la questione stessa non è manifestamente infondata, militando in proposito le condivisibili ragioni ed argomentazioni espresse dalla suprema Corte di cassazione, II sez. penale, con ordinanza n. 22537 in data 27 maggio 2010 (depositata il giorno 11 giugno 2010) da intendersi in questa sede integralmente richiamate;

P. Q. M.

Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, legge n. 251/2005 in relazione all'art. 117 Cost. e sospende il giudizio in corso nonché la decorrenza dei termini di prescrizione tuttora applicabili ai reati in contestazione.

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

Così deciso in Bari, addì 17 dicembre 2010.

Il Presidente: MANCINI

11C0148

N. 48

Ordinanza del 2 febbraio 2011 emessa dalla Corte di cassazione - Ufficio Centrale per il Referendum di Roma sulla richiesta di referendum proposta da Fasolino Francesco ed altra n.q. di delegati del Comune di Albanella ed altri

Comuni e province - Variazione territoriale - Fattispecie: distacco del territorio della Provincia di Salerno dalla Regione Campania per la creazione di una nuova regione coincidente con il territorio dell'attuale Provincia di Salerno, denominata "Principato di Salerno" - Previsione che la richiesta del referendum per il distacco da una regione, di una o più province o di uno o più comuni, se diretto alla creazione di una regione a se stante, deve essere corredata delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente dei consigli provinciali e dei consigli comunali della province e dei comuni di cui si propone il distacco, nonché di tanti consigli provinciali e di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione - Limitazione dell'iniziativa per il referendum ai soli soggetti direttamente interessati alla variazione - Mancata previsione - Contrasto con il principio costituzionale del necessario coinvolgimento nell'iniziativa referendaria delle "popolazioni degli enti territoriali interessati al distacco", che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. n. 334/2004) "si riferisce solo ai cittadini degli enti locali direttamente coinvolti".

- Legge 25 maggio 1970, n. 352, art. 42, comma 2.
- Costituzione, art. 132, primo comma.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

L'anno 2011, il giorno 1º febbraio, alle ore 9, nell'Aula «Giallombardo» sita al III piano del palazzo di Giustizia, si è riunito l'Ufficio Centrale per il Referendum costituito con decreto in data 16 settembre 2010 del Primo Presidente della Corte di cassazione a norma dell'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352 e successive modificazioni. Sono presenti:

Presidente dott. Antonino Elefante;

Vice Presidente dott. Fernando Lupi;



Consiglieri:

dott. Corrado Carnevale;
dott. Giovanni Battista Petti;
dott. Alessandro De Renzis;
dott. Ciro Petti;
dott. Alfonso Amato;
dott. Alfredo Teresi;
dott. Carlo Giuseppe Brusco;
dott. Gaetanino Zecca;
dott. Antonio Agrò;
dott. Mario Finocchiaro;
dott. Claudia Squassoni;
dott. Secondo Libero Carmenini;
dott. Lucio Mazziotti di Celso (relatore)
dott. Francesco Serpico;
dott. Umberto Goldoni;
dott. Pietro Dubolino;
dott. Enzo Iannelli;
dott. Luigi Piccialli;
dott. Filiberto Pagano;
dott. Antonio Bevere;
dott. Ruggero Galbiati;

Esaminata la richiesta di *referendum* presentata il 16 dicembre 2010 per il distacco del territorio della Provincia di Salerno dalla Regione Campania per la creazione di una nuova Regione coincidente con il territorio dell'attuale Provincia di Salerno e denominata «Principato di Salerno»;

Ritenuto che la richiesta di *referendum* è corredata delle seguenti delibere:

del Consiglio Comunale di Albanella n. 35 del 30 settembre 2010, del Consiglio Comunale di Alfano n. 26 del 1 ottobre 2010, del Consiglio Comunale di Silentina n. 34 del 29 settembre 2010, del Consiglio Comunale di Aquara n. 30 del 29 settembre 2010, del Consiglio Comunale di Ascea n. 18 del 5 novembre 2010; del Consiglio Comunale di Atena Lucana n. 26 del 30 novembre 2010, del Consiglio Comunale di Baronissi n. 94 del 12 ottobre 2010, del Consiglio Comunale di Bellizzi n. 46 del 29 settembre 2010, del Consiglio Comunale di Calvanico n. 29 del 5 ottobre 2010, del Consiglio Comunale di Camerota n. 54 del 28 settembre 2010, del Consiglio Comunale di Campora n. 11 del 29 settembre 2010, del Consiglio Comunale di Casaletto Spartano n. 25 del 2 ottobre 2010, del Consiglio Comunale di Caselle in Pittari n. 15 dell'8 ottobre 2010, del Consiglio Comunale di Castel San Giorgio n. 54 del 28 settembre 2010, del Consiglio Comunale di Castel San Lorenzo n. 32 del 7 ottobre 2010, del Consiglio Comunale di Castellabate n. 68 del 19 ottobre 2010, del Consiglio Comunale di Cava de' Tirreni n. 76 del 29 settembre 2010, del Consiglio Comunale di Centola n. 21 del 12 ottobre 2010, del Consiglio Comunale di Cicerale n. 29 del 22 settembre 2010, del Consiglio Comunale di Conca dei Marini n. 15 del 7 ottobre 2010, del Consiglio Comunale di Corleto Monforte n. 19 del 8 ottobre 2010, del Consiglio Comunale di Giungano n. 20 del 28 settembre 2010, del Consiglio Comunale di Laurino n. 28 del 28 settembre 2010, del Consiglio Comunale di Magliano Vetere n. 15 del 30 settembre 2010, del Consiglio Comunale di Moio della Civitella n. 23 del 28 ottobre 2010, del Consiglio Comunale di Montano Antilia n. 24 del 29 novembre 2010, del Consiglio Comunale di Montecorice n. 30 del 1 ottobre 2010, del Consiglio Comunale di Montecorvino Pugliano n. 32 del 6 ottobre 2010, del Consiglio Comunale di Montecorvino Rovella n. 39 dell'11 ottobre 2010, del Consiglio Comunale di Monteforte Cilento n. n del 28 settembre 2010, del Consiglio Comunale di Nocera Superiore n. 77 del 28 settembre 2010, del Consiglio Comunale di Ogliastro Cilento n. 24 del 4 ottobre 2010, del Consiglio Comunale di Orria n. 27 del 14 ottobre 2010, del Consiglio Comunale di Pagani n. 46 del 13 ottobre 2010, del Consiglio Comunale di Palomonte n. 26 del 21 ottobre 2010, del Consiglio Comunale di Perdifumo n. 21 del 28 settembre 2010, del Consiglio Comunale di Petina n. 22 del 27/09/2010, del Consiglio Comunale di Pisciotta n. 19 dell'11 ottobre 2010, del Consiglio Comunale di Pontecagnano Faiano n. 36 del 29 novembre 2010, del Consiglio Comunale di Positano n. 25 dell'8 novembre 2010, del Consiglio Comunale di Postiglione n. 41 del 15 ottobre 2010, del Consiglio Comunale di Roccadaspide n. 44 del 26 novembre 2010, del Consiglio Comunale di Roccagloriosa n. 17 del 17 settembre 2010, del



Consiglio Comunale di Roccapiemonte n. 27 del 18 ottobre 2010, del Consiglio Comunale di San Cipriano Picentino n. 61 del 3 dicembre 2010, del Consiglio Comunale di San Giovanni a Piro n. 31 del 24 novembre 2010, del Consiglio Comunale di San Marzano sul Sarno n. 39 del 7 ottobre 2010, del Consiglio Comunale di Santa Marina n. 33 del 2 ottobre 2010, del Consiglio Comunale di Sant'Angelo a Fasanella n. 31 del 30 novembre 2010, del Consiglio Comunale di Sarno n. 45 del 25 ottobre 2010, del Consiglio Comunale di Scafati n. 57 del 19 novembre 2010, del Consiglio Comunale di Scala n. 31 del 30 novembre 2010, del Consiglio Comunale di Sessa Cilento n. 31 del 30 settembre 2010, del Consiglio Comunale di Tramonti n. 37 del 27 ottobre 2010, del Consiglio Comunale di Valva n. 10 del 2 ottobre 2010, del Consiglio Comunale di Vibonati n. 27 del 6 ottobre 2010;

Rilevato, aldilà della singolarità del nome che si è inteso dare alla istituenda Regione, che tutte le dette delibere: hanno lo stesso oggetto; recano la designazione di uno stesso delegato effettivo e di uno stesso delegato supplente (che hanno depositato la richiesta in esame nella Cancelleria della Corte di cassazione); recano la riproduzione testuale del seguente quesito da sottoporre a *referendum*: «Volete voi che il territorio della Provincia di Salerno sia separato dalla Regione Campania per formare una Regione a sé stante denominata Principato di Salerno»; sono state adottate dai sopra riportati Consigli comunali rappresentativi di un complessivo numero di abitanti pari a 427.915 (secondo le acquisite rilevazioni ISTAT) superiore ad un terzo del numero della popolazione della Provincia di Salerno pari a 1.107.612 (secondo le dette rilevazioni ISTAT);

Preso atto: *a)* che i richiedenti hanno espressamente richiesto di volersi avvalere del termine di tre mesi dal deposito della istanza per il deposito di ulteriori delibere di consigli comunali e/o provinciali così come consentito dall'art. 42, ultimo comma legge 25 maggio 1970 n. 352; *b)* che, come da verbale in data 31 gennaio 2011, i richiedenti hanno depositato le seguenti delibere:

del Consiglio Provinciale di Salerno n. 2 del 28 gennaio 2011, del Consiglio Comunale di Colliano n. 24 del 5 novembre 2010, del Consiglio Comunale di Celle di Bulgheria n. 23 del 14 dicembre 2010, del Consiglio Comunale di Buonabitacolo n. 3 del 25 gennaio 2011, del Consiglio Comunale di Mercato S. Severino n. 25 del 22 dicembre 2010, del Consiglio Comunale di Petina n. 22 del 27 settembre 2010, del Consiglio Comunale di Pellezzano n. 36 del 14 dicembre 2010, del Consiglio Comunale di Salvitelle n. 38 del 28 dicembre 2010, del Consiglio Comunale di Torraca n. 38 del 17 dicembre 2010;

Considerato: *a)* che l'articolo 132 Costituzione prevede — al primo comma - la possibilità di apportare, con legge costituzionale, modifiche territoriali delle Regioni mediante la fusione di quelle esistenti o la creazione di nuove e — al secondo comma — la possibilità del distacco-aggregazione, con legge della Repubblica, di Comuni e/o Province da una Regione ad un'altra; *b)* che in particolare, secondo quanto disposto dal primo comma del citato articolo 132 Costituzione, per la creazione di nuove Regioni (con un minimo di un milione di abitanti) occorre che «ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate» e che «la proposta sia approvata con *referendum* dalla maggioranza delle popolazioni stesse»; *c)* che il secondo comma dell'articolo 132 Costituzione — nel testo risultante dalla modifica introdotta con l'articolo 9, primo comma, della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, e 42 — dispone testualmente: «Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante *referendum* e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra»; *d)* che l'articolo 42 della legge di attuazione 25 maggio 1970 n. 352 al secondo comma dispone quanto segue «La richiesta del *referendum* per il distacco, da una regione, di una o più province ovvero di uno o più comuni, se diretta alla creazione di una regione a sé stante, deve essere corredata delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente dei consigli provinciali e dei consigli comunali delle province e dei comuni di cui si propone il distacco, nonché di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della regione dalla quale è proposto il distacco delle province o comuni predetti»; *e)* che la Corte costituzionale, con sentenza 10 novembre 2004, n. 334, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del secondo comma dell'articolo 42 legge n. 352/1970 nella parte in cui prescrive che la richiesta di *referendum* per il distacco di una Provincia o di un Comune da una Regione e l'aggregazione ad altra Regione deve essere corredata - oltre che delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente dei consigli Provinciali e dei consigli comunali delle Province e dei Comuni di cui si propone il distacco - anche delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, «di tanti consigli Provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale è proposto il distacco delle Province o dei Comuni predetti» e «di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione della Regione alla quale si propone che le Province o i Comuni siano aggregati»;



Osservato che — in funzione della pronuncia da adottare ai sensi dell'articolo 43 legge n. 352/1970 sulla legittimità o meno della richiesta di *referendum* in esame — è preliminare la soluzione della questione di costituzionalità del secondo comma dell'articolo 42 della detta legge con riferimento al primo comma dell'articolo 132 Costituzione;

Atteso che dalla lettura delle due disposizioni normative in esame risulta evidente e con immediatezza il contrasto tra il primo comma dell'articolo 132 Costituzione — in base al quale la richiesta di *referendum* deve provenire da «tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate» — e il secondo comma dell'articolo 42 legge n. 352/1970 il quale stabilisce invece che la detta richiesta deve provenire da tutti i consigli provinciali e comunali delle province e dei comuni di cui si propone il distacco e da tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della regione dalla quale è proposto il distacco delle province o comuni predetti: il legislatore ordinario ha infatti aggiunto una serie di presupposti (deliberazioni di tutti i consigli provinciali e comunali dei comuni e delle province di cui si chiede il distacco) non previsti dall'articolo 132 Costituzione (che richiede il *quorum* solo di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate);

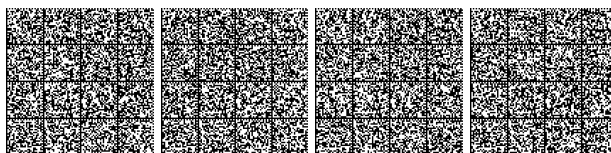
Segnalato che la incostituzionalità della disposizione normativa in esame è altresì ravvisabile ove l'espressione «popolazioni interessate» adoperata dal primo comma dell'articolo 132 Costituzione venga rapportata alle sole popolazioni degli enti del territorio di cui si chiede il distacco per la creazione di una nuova Regione (nella specie le popolazioni di tutti i comuni del territorio della provincia di Salerno) e non anche alle popolazioni dell'intera Regione dalla quale si chiede il distacco;

Notato che il primo comma dell'articolo 132 Costituzione non precisa quali siano le «popolazioni interessate» e che è logicamente proponibile l'interpretazione secondo cui la volontà del costituente sia stata quella di riconoscere il coinvolgimento nell'iniziativa del distacco di alcuni comuni da una regione per la creazione di un'altra solo alle popolazioni degli enti territoriali direttamente interessati al distacco da una regione e alla creazione di un'altra e non anche alle popolazioni di tutti gli altri enti territoriali indirettamente interessati al richiesto cambiamento dell'ente territoriale regionale;

Sottolineato che la detta interpretazione della portata precettiva del primo comma dell'articolo 132 Costituzione è consentita e rafforzata dalla menzionata pronuncia n. 334 del 2004 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato la parziale incostituzionalità del secondo comma dell'articolo 42 legge n. 352/1970 rilevando in particolare che «La specificità dell'ipotesi di variazione territoriale disciplinata dall'art. 132 Cost. non consente di mutuare l'accezione e l'estensione del concetto di “popolazioni interessate” individuato da questa Corte relativamente al procedimento, affatto diverso, di cui al successivo art. 133, secondo comma, che prevede l'istituzione di nuovi Comuni e la modifica delle loro circoscrizioni e denominazioni (cfr: sentenze n. 47 del 2003 e n. 94 del 2000). L'espressione “popolazioni interessate”, utilizzata da tale ultima norma costituzionale evoca un dato che può anche prescindere dal diretto coinvolgimento nella variazione territoriale; ed è stata intesa dalle sentenze citate come comprensiva sia dei gruppi direttamente coinvolti nella variazione territoriale, sia di quelli interessati in via mediata e indiretta. Invece l'espressione “popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati”, utilizzata dal nuovo art. 132, secondo comma, inequivocamente si riferisce soltanto ai cittadini degli enti locali direttamente coinvolti nel distacco-aggregazione»;

Ritenuto: che l'espressione «popolazioni interessate» di cui al primo comma dell'articolo 132 Costituzione possa ragionevolmente intendersi riferita solo ai cittadini degli enti locali direttamente coinvolti nel «distacco-creazione» e non anche ai cittadini degli enti locali indirettamente interessati dal sollecitato cambiamento dell'ente territoriale Regione; che quindi il legislatore di attuazione si è posto in contrasto con la detta disposizione costituzionale nel considerare interessate in ogni fase procedurale, sin da quella dell'iniziativa, tutte le popolazioni comunque interessate alla variazione territoriale e, di conseguenza, nel prevedere la necessaria iniziativa anche «di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della regione dalla quale è proposto il distacco»; che in tal modo il legislatore non si è limitato a disporre l'associazione all'iniziativa dei soggetti direttamente interessati alla variazione, ma ha preteso il concorso necessario all'iniziativa di soggetti indirettamente interessati alla variazione con effetto di una eccessiva (in quanto non necessitata) onerosità del procedimento da esso strutturato; che peraltro gli interessi delle popolazioni non direttamente interessate possono trovare adeguata tutela nella successiva fase dell'audizione dei consigli regionali coinvolti (nella specie del solo consiglio regionale coinvolto), fase che precede la determinazione del Parlamento ai fini dell'eventuale approvazione della legge di modifica territoriale;

Evidenziato che, in base alle considerazioni che precedono, si deve porre di ufficio la questione — certamente rilevante — di legittimità costituzionale (in relazione al primo comma dell'articolo 132 Costituzione) del secondo comma dell'articolo 42 legge n. 352/1970 nella parte in cui dispone che «La richiesta del *referendum* per il distacco, da una regione, di una o più province ovvero di uno o più comuni, se diretta alla creazione di una regione a sé stante, deve essere corredata delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente dei consigli provinciali e dei consigli



comunali delle province e dei comuni di cui si propone il distacco, nonché di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione»;

Atteso pertanto che – esclusa la possibilità di procedere ad una interpretazione adeguatrice della norma – la detta questione di legittimità costituzionale sopra illustrata deve essere rimessa alla Corte costituzionale previa sospensione del procedimento in esame.

P.Q.M.

a) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata nei termini di cui in motivazione la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 42, secondo comma, legge 25 maggio 1970, n. 352 in relazione al primo comma dell'articolo 132 Costituzione;*

b) *dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il presente procedimento sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;*

c) *dispone, altresì, che la presente ordinanza sia notificata a cura della cancelleria, ai richiedenti ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al Presidente della Camera e del Senato della Repubblica.*

Roma, addì 1° febbraio 2011

Il Presidente: ELEFANTE

11C0149

N. 49

*Ordinanza del 15 dicembre 2010 emessa dal Tribunale di Trieste
nel procedimento penale a carico di Gregorio Stefano ed altri*

Reati e pene - Attività di incenerimento di rifiuti in mancanza di autorizzazione integrata ambientale - Trattamento sanzionatorio - Arresto e ammenda anziché arresto o ammenda, come previsto, in relazione a condotte omogenee, dall'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2005 - Conseguente preclusione dell'oblazione - Irragionevole disparità di trattamento - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133, art. 19.
- Costituzione, artt. 3, 24, comma secondo, e 27.

IL TRIBUNALE

Nel procedimento n. 5408\06 rg PM n. 637\10 rg. Trib. il Tribunale in composizione monocratica nella persona del Dr. Paolo Vascotto ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale;

OSSERVA

Gli imputati venivano tratti a giudizio con decreto di citazione diretta a giudizio dd. 18 febbraio 2010 per rispondere dei seguenti reati contravvenzionali:

A) 81 c.p, 19 commi 1 e 2 d.lgs. n. 133/05 perché, XXXX in qualità di amministratore delegato di Acegas APS, Giacomini in qualità di direttore generale dal 10 giugno 2006, Monassi in qualità di responsabile dell'impianto Acegas di incenerimento con recupero di calore di via Errera n. 11, Dal Maso in qualità di responsabile tecnico e diret-



tore tecnico della società, dirigente responsabile della divisione ambiente e con procura speciale conferita dall'amministratore delegato e dal direttore generale, effettuavano presso detto impianto:

a) l'incenerimento di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, trattandosi di impianto che per la sua potenzialità era soggetto alla valutazione di impatto ambientale;

b) comunque l'incenerimento dei seguenti rifiuti in assenza della necessaria autorizzazione all'esercizio (in quanto quelle rilasciate dal Ministero dell'industria in data 4 febbraio 1998 e 30 marzo 2000 prevedono, quali rifiuti da destinare alla combustione, unicamente quelli urbani e quelli assimilati):

rifiuti assimilabili agli urbani ai sensi dell'art. 198 comma 2 lett. g) d.lgs. n. 152/06;

altri rifiuti speciali di cui ai seguenti CER: 020100, 020102, 020103, 020104, 020200, 020202, 020203, 020300, 020304, 020500, 020501, 020600, 020601, 030100, 030101, 030105, 030300, 030307, 040100, 040109, 040200, 040209, 040210, 040215, 040221, 040222, 070200, 070299, 070600, 070699, 080400, 080410, 150100, 150101, 150102, 150103, 150105, 150106, 150109, 150203, 160500, 160505, 160509, 170200, 170201, 170203, 180100, 180101, 180102, 180104, 180107, 180109, 180200, 180201, 180203, 190500, 190501, 190900, 190904, 191200, 191201, 191204, 191207, 191208, 191210, 191212, 200100, 200101, 200108, 200110, 200111, 200125, 200130, 200132, 200136, 200138, 200139, 200141, 200200, 200201, 200203, 200300, 200301, 200302, 200303, 200306;

rifiuti pericolosi di cui ai CER 180103*, 180108*, 180202*;

rifiuti di cui ai seguenti CER: 030105, 080410, 150203, 160509, 180101, 180102, 180107, 180109, 180201, 191207, 191212, 200136, da ritenersi in effetti rifiuti pericolosi in quanto privi della necessaria caratterizzazione finalizzata ad escludere le caratteristiche di pericolo.

c) comunque lo smaltimento indifferenziato di tutti i rifiuti nelle tre linee a fronte di autorizzazioni all'esercizio da parte della Provincia che prevedevano solo per la III linea lo smaltimento di rifiuti di cui alle sezioni 02, 03, 04, 07, 08, 15, 16, 17, 18, 19 e 20.

In Trieste, dal 23 dicembre 2003 (data di autorizzazione all'esercizio provvisorio della terza linea) al 14 febbraio 2007 (data del sequestro) per le violazioni sub b), in atto per le violazioni sub a) e c).

B) 81 c.p., 19 comma 8 d.lgs. n. 133/05 perché, Giacomini in qualità di amministratore delegato di Acegas APS, Monassi in qualità di direttore generale dal 10 ottobre 2006, Gregorio in qualità di responsabile dell'impianto Acegas di incenerimento con recupero di calore di via Errera n. 11, Dal Maso in qualità di responsabile tecnico e direttore tecnico della società, dirigente responsabile della divisione ambiente e con procura speciale conferita dall'amministratore delegato e dal direttore generale, nell'esercizio dell'attività di incenerimento superavano i valori limite di emissione di cui all'art. 9 in relazione ai PCDD/F (poli-clorodibenzo-p-diossine o PCDD e poli-clorodi-benzo-p-furani o PCDF), per i quali venivano riscontrati i valori di 1,1463 ng TE/Nmc (22 luglio 2006), 0,970 ng TE/Nmc (20 dicembre 2006), 0,189 ng TE/Nmc (21 dicembre 2006), 0,300 ng TE/Nmc (11 gennaio 2007), 0,293 ng TE/Nmc (12 gennaio 2007), 1,742 ng TE/Nmc (25 gennaio 2007) e 0,115 ng TE/Nmc (25 gennaio 2007) a fronte di un limite normativamente fissato di 0,100 ng TE/Nmc.

In Trieste il 22 luglio 2006, 20 dicembre 2006, 21 dicembre 2006, 11 gennaio 2007, 12 gennaio 2007, 25 gennaio 2007.

C) 81 c.p., 19 comma 5 d.lgs. n. 133/05 perché, Gregorio in qualità di Responsabile dell'impianto Acegas APS di incenerimento con recupero di calore di via Errera n. 11, Dal Maso in qualità di responsabile tecnico e direttore tecnico della società, dirigente responsabile della divisione ambiente e con procura speciale conferita dall'amministratore delegato e dal direttore generale, effettuavano attività di incenerimento di rifiuti nelle condizioni di cui all'art. 16 comma 3 superando i limiti temporali previsti, in particolare dopo aver avuto notizia del superamento dei valori limite di emissione in relazione ai PCDD/F, continuavano ad incenerire rifiuti per più di quattro ore consecutive.

In Trieste il 22 luglio 2006 (relazione di analisi del 24 agosto 2006), 20 dicembre 2006, 21 dicembre 2006, 11 gennaio 2007, 12 gennaio 2007, 25 gennaio 2007.

D) 19 comma 15 d.lgs. n. 133/05 perché, Gregorio in qualità di Responsabile dell'impianto Acegas APS di incenerimento con recupero di calore di via Errera n. 11, Dal Maso in qualità di responsabile tecnico e direttore tecnico della società, dirigente responsabile della divisione ambiente e con procura speciale conferita dall'amministratore delegato e dal direttore generale, non rispettavano le prescrizioni del decreto, in particolare quella di cui all'art. 11 comma 10 in quanto, rilevato il superamento dei limiti di emissione in atmosfera in relazione ai parametri PCDD/F, ometteva di informare tempestivamente l'autorità competente e l'agenzia regionale per la protezione dell'ambiente.

In Trieste il 22 luglio 2006 - relazione di analisi trasmessa il 24 agosto 2006.

(sanzione amministrativa connessa).



E) 19, comma 15 d.lgs. n. 133/05 perché, Gregorio in qualità di responsabile dell'impianto Acegas di incenerimento con recupero di calore di via Errera n.11, Dal Maso in qualità di responsabile tecnico e direttore tecnico della società, dirigente responsabile della divisione ambiente e con procura speciale conferita dall'amministratore delegato e dal direttore generale, non rispettavano le prescrizioni del d.lgs. n. 133/05 effettuando la sospensione della registrazione dei valori degli inquinanti durante i periodi di interruzione dell'alimentazione, a fronte del previsto monitoraggio in continuo.

In Trieste, nel corso del 2006 e 2007.

(sanzione amministrativa connessa).

All'udienza del 29 settembre 2010 avanti il Tribunale in composizione monocratica la difesa depositava memoria, mettendo a raffronto la norma dell'art. 19 del decreto legislativo n. 133/05, riferita nel decreto di citazione ai capi a) b) c) d) e), con quella dell'art. 279 del d.lgs. n. 152/06 e dell'art. 16 del decreto n. 59/05 (ora confluito nel decreto legislativo n. 128/10) ed instava affinché fosse applicata al caso di specie quest'ultima disciplina normativa, il cui impianto sanzionatorio, a differenza di quello del decreto 133/05, rendeva in astratto ammissibile l'oblazione ex art. 162-bis c.p., poiché sanzionava la condotta con le pene alternative dell'arresto o dell'ammenda.

In caso di mancato accoglimento della richiesta di oblazione la difesa chiedeva la proposizione dell'incidente di costituzionalità.

Il rigetto dell'istanza difensiva di applicare la norma dell'art. 16 del decreto legislativo n. 59/05 veniva formalizzato con ordinanza di questo giudice all'udienza del 15 dicembre 2010 sulla considerazione che l'accusa, così come formulata, non permetteva una diversa qualificazione giuridica del fatto, ai fini dell'oblazione, in presenza di condotte indifferenziate.

Tuttavia residuava la questione di costituzionalità della norma dell'art. 19 del decreto legislativo n. 133/05, la cui violazione forma oggetto delle imputazioni nel decreto di citazione diretta a giudizio.

A parere del rimettente la questione è rilevante e non manifestamente infondata per i seguenti motivi:
sulla rilevanza:

Agli imputati viene ascritto il reato di esercizio di impianto di incenerimento di rifiuti senza la prescritta autorizzazione e il reato di sfornamento dei valori limite nell'ambito della medesima attività.

La norma contestata nei capi d'accusa e considerata nelle sue varie articolazioni (art. 19 d.lgs. n. 133/05), per individuare tale autorizzazione, rinvia alla disposizione dell'art. 4 dello stesso decreto.

L'art. 4, senza possibilità di equivoco, fa riferimento alla autorizzazione integrata ambientale.

L'art. 19 del d.lgs. n. 133/05 configura l'autorizzazione come preconditione per l'esercizio dell'attività di incenerimento dei rifiuti e detta norme sanzionatorie nell'ipotesi di esercizio senza autorizzazione.

Ad identica *ratio* normativa soggiace la norma di cui all'art. 59/05 (ora decreto legislativo n. 128/10 entrato in vigore in 26 agosto 2010): quella di vagliare preventivamente la sussistenza delle condizioni di operatività in sicurezza di un impianto industriale, nel rispetto ed a tutela dell'ambiente, subordinando a ciò il rilascio da parte dell'autorità competente dell'autorizzazione integrata ambientale all'esercizio dell'impianto.

Identica è anche la condotta descritta dalle due norme sanzionatorie già indicate, ovvero l'esercizio di un impianto di incenerimento di rifiuti senza autorizzazione. In altri termini il decreto legislativo n. 133/05 contempla pene congiunte dell'arresto e dell'ammenda, per un evento qualificabile come esercizio dell'impianto industriale senza autorizzazione, tranne che per l'ipotesi di sfornamento dei valori limite che ex art. 19 comma 8 d.lgs. n. 133/05, punita con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda (capo b) dell'imputazione).

Così pure la normativa separata del decreto legislativo n. 59/05 (ora sostituito dal decreto legislativo n. 128/10) con l'unica differenza costituita dalla previsione delle pene, non già congiunte, bensì alternative dell'arresto e dell'ammenda. La scelta legislativa di assegnare alla violazione dell'art. 19 del decreto n. 133/05 un trattamento più severo di quello previsto dall'art. 16 del decreto legislativo n. 59/05 appare irrazionale in quanto le due norme a confronto descrivono condotte omogenee e indifferenziate, che ad un esame strutturale non denotano elementi di specialità o di specialità reciproca, sicché l'unico elemento di diversità pare essere quello della pena più severa contemplata nell'art. 19 del decreto n. 133/05.

Pertanto tale architettura normativa riverbera effetti pregiudizievoli a carico degli imputati dell'odierno procedimento intaccando principi costituzionali poiché le pene congiunte dell'art. 19 del decreto legislativo n. 133/05 (arresto e ammenda) inibiscono la possibilità di ottenere l'oblazione comprimendo così il diritto di difesa costituzionalmente garantito.



Le condotte incriminate, nella formulazione dei capi d'accusa del presente procedimento, sono sussunte dunque nell'alveo della disciplina del decreto legislativo n. 133/05, ancorchè possano definirsi omogenee a quelle prese in considerazione dal decreto legislativo n. 59/05 e sebbene quest'ultimo decreto contempli sanzioni diverse con pene che consentirebbero l'oblazione.

L'oblazione pare impraticabile anche in via interpretativa non vertendosi in tema di qualificazione giuridica del fatto ma di identità dei fatti, lesivi di un identico bene giuridico, tuttavia puniti con pene irragionevolmente differenziate e nel caso dell'art. 19 del decreto legislativo n. 133/05 irragionevolmente discriminatrici (salva l'ipotesi del comma 8 dell'art. 19 del decreto citato).

In ultima analisi la questione appare rilevante perché la norma dell'art. 19 del decreto legislativo n. 133/05, di cui si denuncia l'incostituzionalità, priva l'imputato della facoltà di accedere alla procedura di oblazione, precludendo l'esercizio di una facoltà che conduce immediatamente all'estinzione del reato.

sulla non manifesta infondatezza

Le plurime contestazioni dei capi d'accusa si collocano temporalmente tra l'anno 2003 ed il 2007, periodo questo di vigenza dei decreti legislativi n. 133/05, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 163 del 15 luglio 2005 e 59/05, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 22 aprile 2005 n. 93.

Il reato poi ha natura permanente poiché la consumazione e quindi la condotta antiggiuridica — in tesi d'accusa — si è protratta fino al momento in cui è stata ottenuta l'autorizzazione integrata ambientale.

Tale autorizzazione è sopravvenuta in data 13 luglio 2009 e 28 gennaio 2010.

Si osserva ancora che soltanto dal 26 agosto 2010 la materia del decreto legislativo n. 59/05 è regolata dal nuovo d.lgs. n. 128/10.

L'assetto normativo ante richiamato postula quindi la necessità di dotarsi di autorizzazione integrata ambientale e vincola a tale preconditione l'esercizio degli impianti di incenerimento dei rifiuti.

Si rileva pure che il decreto legislativo n. 133/05 entra in vigore dopo il decreto legislativo n. 59/05 e con la disposizione dell'art. 4 richiama la disciplina della autorizzazione integrata ambientale, contemplata dal decreto n. 59/05 (ora n. 128/10) il che non fa che confermare che tale decreto riveste i connotati di normativa separata e coesistente al decreto legislativo n. 133/05.

I decreti citati condizionano entrambi l'esercizio di un impianto industriale di incenerimento rifiuti all'autorizzazione integrata ambientale, ma divergono nel trattamento sanzionatorio, prevedendo il primo, salva l'ipotesi del comma 8 citato, la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda preclusiva dell'oblazione, il secondo, che è sopravvissuto ad un'abrogazione integrale per effetto del decreto successivo n. 128/10, la pena dell'arresto, o in alternativa quella dell'ammenda.

Emergono così profili di irragionevole disuguaglianza in presenza di situazioni omogenee e ciò tanto in relazione all'entità della pena che è più elevata nel decreto n. 133/05, quanto in relazione al cumulo della sanzioni presente di regola nel decreto n. 133/05.

Invero identica è la *ratio* della autorizzazione contemplata dalle norme di riferimento di entrambi i decreti legislativi: quella di instaurare un procedimento di verifica di una pluralità di condizioni di idoneità cui concorrono più soggetti qualificati.

L'autorizzazione integrata ambientale risponde ad una logica sostitutiva o di assorbimento delle varie autorizzazioni in materia di ambiente inteso quest'ultimo in un'accezione ampia di area protetta da tutte le possibili evenienze inquinanti e risponde altresì ad un'esigenza di unificazione che ha radice nelle direttive comunitarie.

Entrambe le norme alludono poi ad un impianto industriale di incenerimento rifiuti: il decreto legislativo n. 133/05, sub art. 1 recita: il presente decreto si applica agli impianti di incenerimento e di coincenerimento di rifiuti ...(omissis..) e contempla nell'art. 19 la necessità di una autorizzazione.

Solo in apparenza tale ultima disposizione allude in modo generico alla necessità di un'autorizzazione, poiché subito dopo essa rinvia all'art. 4, norma che chiarisce la necessità di un'autorizzazione integrata ambientale per gli impianti industriali. A sua volta l'art. 4 citato (in particolare il comma 1 lett. b) rinvia alle norme del decreto legislativo n. 59/05 che disciplinano l'autorizzazione integrata ambientale, norme queste entrate in vigore prima del decreto legislativo n. 133/05 e che sono sopravvissute all'abrogazione del decreto legislativo n. 59/05 disposta con decreto legislativo n. 128/10 (GU n. 186 del 11 agosto 2010 - Suppl. Ordinario n.184 - entrato in vigore il 26 agosto 2010).

Quest'ultimo decreto, disponendo l'abrogazione espressa del decreto legislativo n. 59/05, ha lasciato immutata la portata sanzionatoria delle norme incriminatrici del medesimo decreto legislativo n. 59/05 che ora sono state riprodotte, senza alcuna modifica, nell'art. 29-quattordicesimo del d.lgs. n. 128/10.



Allo stesso modo l'art. 16 del decreto legislativo n. 59/05 prevede la necessità di un'autorizzazione integrata come condizione di operatività di un impianto industriale e come già osservato, la norma sanzionatoria è stata riprodotta tout court nel recente decreto n. 128/10 sub art. 29-quattordecies.

Il riferimento ad un impianto industriale di incenerimento rifiuti in queste ultime disposizioni normative si trae dall'allegato I, richiamato dall'art. 16 comma 1 del decreto legislativo n. 59/05, sebbene ora divenuto allegato VIII del decreto legislativo n. 133/05, ma senza mutamento di disciplina.

La comparazione tra la disposizione dell'art. 19 del decreto legislativo n. 133/05 e quella dell'art. 16 del decreto legislativo n. 59/05 (ora art. 29-quattordecies del decreto n. 128/10 fa affiorare dunque profili di identità strutturale tra le norme e malgrado ciò la risposta sanzionatoria risulta differenziata.

Non viene in rilievo, a parere di questo giudice, una questione di successione di norme per vari ordini di ragioni.

In primo luogo la successione di norme presuppone l'abrogazione espressa o tacita ex art. 15 delle preleggi, di una delle disposizione incriminatrici che regolano il caso concreto ma ciò non si evince a proposito della norma dell'art. 19 del decreto legislativo n. 133/05 e di quella dell'art. 16 del decreto legislativo n. 59/05.

Queste due norme, nella parte sanzionatoria, coesistono immutate nel sistema normativo ambientale, portando con sé la contraddizione di prevedere pene diverse in fattispecie identiche.

Emergono poi argomenti interpretativi sistematici contrari all'inquadramento del caso nel fenomeno successorio di norme incriminatrici, atteso che la recente riproduzione della norma sanzionatoria dell'art. 16 del decreto legislativo n. 59/05 (pubblicato nella *G.U.* n. 163 del 15 luglio 2005 suppl. n. 122) nel decreto legislativo n. 128/10 che lo ha sostituito, mantenendo però intatta la parte sanzionatoria di cui all'art. 16, sta a significare come il legislatore, nell'adeguare la normativa nazionale alle direttive europee, non abbia voluto incidere sulla disciplina dell'art. 133/05 (pubblicato nella *G.U.* n. 93 del 22 aprile 2005 suppl. ord. n. 72), ma si sia limitato a confermare l'impianto sanzionatorio del decreto n. 59/05, accanto, e non in alternativa al decreto legislativo n. 133/05, incidendo sulle vecchie disposizioni del decreto n. 59/05 solo attraverso alcune variazioni di procedura che attengono esclusivamente alla concessione dell'autorizzazione integrata ambientale.

Tali modifiche non hanno alterato la struttura essenziale del reato, né inciso sul disvalore sociale della condotta, o sulla natura della autorizzazione poiché anche secondo la norma dell'art. 29-quattordecies del decreto legislativo n. 128/10 la sanzione resta ancorata alla mancanza di quell'autorizzazione integrata ambientale che risulta attualmente regolata da una procedura più articolata di quanto non lo fosse in passato, ma non per questo attinente all'illiceità oggettiva della condotta.

A ciò si aggiunge il rilievo che le norme che regolano l'autorizzazione integrata ambientale hanno natura di norme extrapenalistiche integratrici del precetto penale, e come tali non sono suscettibili di applicazione retroattiva (vd. Cass. 18068 del 2002, n. 5497 del 1999 rv 213465, 4904 del 1999 rv 213533).

Anche a voler ritenere in via ipotetica che la materia *de quo* sia regolata da una successione di leggi tra la norma dell'art. 16 del decreto legislativo n. 59/05 entrata in vigore prima di quella dell'art. 19 del decreto legislativo n. 133/05, il principio di irretroattività della legge sfavorevole che andrebbe riferito al decreto legislativo n. 133/05, consentendo così l'applicazione della norma sanzionatoria del decreto n. 59/05, non potrebbe produrre effetto in ordine ai fatti avvenuti in epoca successiva all'entrata in vigore del decreto n. 133/05 che ugualmente fanno parte della contestazione d'accusa.

Tali fatti, nell'economia del reato permanente oggi contestato, in cui l'offesa al bene giuridico si protrae nel tempo e persiste anche in epoca successiva all'entrata in vigore del decreto n. 133/05, gravitano inevitabilmente nel campo di applicazione della legge n. 133/05, valutata anche la circostanza che la disciplina successiva a tale ultimo decreto, ovvero il decreto legislativo n. 128/10 non ha apportato elementi innovativi in ordine al trattamento punitivo ma ha semplicemente riprodotto le norme sanzionatorie del decreto legislativo n. 59/05, per di più senza toccare le disposizioni incriminatrici del decreto legislativo n. 133/05.

Infine sembra potersi escludere una valutazione di specialità tra le norme richiamate per le identità strutturali e per l'identità del bene giuridico tutelato, comune tanto alla norma dell'art. 16 del decreto legislativo n. 59/05 (ora n. 128/10), quanto alla norma dell'art. 19 del decreto legislativo n. 133/05.

In ogni caso l'applicazione del criterio di specialità in concreto, ravvisando l'unico elemento distintivo tra fattispecie nel diverso profilo sanzionatorio, finirebbe per contribuire alla disuguaglianza di trattamento perché in tali casi, secondo l'orientamento giurisprudenziale delle Sezioni Unite, dovrebbe trovare applicazione la norma caratterizzata dalla sanzione più grave, vale a dire quella dell'art. 19 del decreto legislativo n. 133/05 (vd. Cass. S.U. 7 giugno 2001 n. 22902).



Ne consegue un rilevante *vulnus* ai principi costituzionali di cui all'art. 3, 24 comma 2, 27, della Costituzione in quanto a situazioni di illiceità penale omogenee, disciplinate dall'art. 19 del d.lgs. n. 113/05 e dall'art. 16 d.lgs. n. 59/05 (ora d.lgs. n. 128/10), si contrappone una risposta normativa differenziata e irragionevole, che preclude agli imputati l'esercizio del diritto di accedere all'oblazione e quindi il diritto di esercitare la correlativa facoltà processuale che è parte integrante del diritto di difesa, compromettendo altresì la finalità rieducativa della pena di fronte alla permanenza di un trattamento sanzionatorio ingiustamente più afflittivo e contrastante con il principio della necessaria proporzionalità della sanzione penale.

P.Q.M.

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

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 19 del decreto legislativo n. 113/05 nella parte in cui contempla la sanzione congiunta dell'arresto e dell'ammenda e non invece le pene di cui all'art. 16 del decreto legislativo n. 59/05 dell'arresto o dell'ammenda.

dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione;

sospende il giudizio nei confronti di tutti gli imputati;

dispone la notifica della presente ordinanza, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei ministri;

dispone la comunicazione della presente ordinanza, a cura della cancelleria, ai Presidenti delle Camere;

manda alla cancelleria per gli altri adempimenti di competenza.

Trieste, addì 15 dicembre 2010

Il giudice: VASCOTTO

11C0150

N. 50

*Ordinanza del 20 luglio 2010 emessa dal G.I.P. del Tribunale di Catanzaro
nel procedimento penale a carico di D.M.P.*

Processo penale - Misure cautelari - Criteri di scelta delle misure - Mancata previsione del divieto della custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale gravità, quando imputati siano madre di prole, con lei convivente, totalmente invalida, o padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio di uguaglianza sostanziale, a fronte del divieto della custodia cautelare in carcere nel caso di prole di età inferiore ai tre anni - Lesione dei diritti a tutela della famiglia e dei figli.

- Codice di procedura penale, art. 275.
- Costituzione, artt. 2, 3, 29, primo comma, 30, commi primo e secondo, e 31, comma secondo.

IL TRIBUNALE

Vista l'istanza di sostituzione della misura cautelare della custodia in carcere avanzata nell'interesse di D.M.P.;

Visto il parere contrario espresso dal PM,

Esaminati gli atti del procedimento,



OSSERVA E RILEVA

Nell'ambito del procedimento penale in epigrafe indicato, l'imputato D.M.P., nel luglio 2008, veniva sottoposto alla misura cautelare della custodia in carcere, sussistendo a suo carico gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di associazione a delinquere di stampo mafioso e di estorsione aggravata ai sensi dell'art. 7 della legge n. 203/1991.

Nel novembre 2009, a seguito di giudizio abbreviato, il D.M., riconosciuto responsabile dei reati sopra indicati, veniva condannato, con l'applicazione della diminuzione per la scelta del rito, alla pena di anni otto di reclusione.

In data 4 dicembre 2009 il difensore del D.M.P., avanzava richiesta di sostituzione della misura cautelare della custodia in carcere con quella degli arresti domiciliari, deducendo e documentando (mediante la produzione di copiosa certificazione medica rilasciata da strutture ospedaliere pubbliche) che la figlia del proprio assistito, di anni sette di età, è affetta sin dalla nascita da una gravissima malattia genetica e da connesse patologie invalidanti che, incidendo in modo rilevante su importanti funzioni vitali, la rendono bisognosa di continue cure ed assistenza, da praticarsi anche nell'ambito di centri specialistici ubicati fuori regione.

Tale assistenza — proseguiva ancora la difesa — non può essere assicurata soltanto dalla madre della piccola in quanto quest'ultima, in primo luogo, è costretta ad allontanarsi da casa, per parecchie ore al giorno, per svolgere l'attività lavorativa necessaria ai fini del sostentamento del nucleo familiare; in secondo luogo la stessa, essendo madre di un altro minore, deve attendere alle proprie funzioni genitoriali anche nei confronti di quest'ultimo bambino, al quale deve comunque assicurare il soddisfacimento delle normali esigenze di vita (ciononostante tale bambino — evidenziava la difesa — è costretto ad affrontare periodicamente situazioni di estremo disagio, dovendo lasciare la propria abitazione, anche per lunghi periodi, ogni qualvolta la sorella abbisogna di ricoveri presso strutture ospedaliere site in città lontane da quella in cui abitualmente vivono).

Tale complessa situazione — illustrava ancora la difesa — non potendo essere gestita soltanto dalla moglie dell'imputato, di fatto da tempo priva la piccola D. M. della possibilità di ricevere continuamente le cure di cui ha bisogno, cure che, peraltro, essendo particolarmente invasive e dolorose, non possono che essere praticate (almeno) da uno dei genitori, da coloro cioè che sono in grado di fornire quella assistenza, non solo materiale, ma anche e soprattutto morale ed affettiva, che può lenire il dolore e la profonda sofferenza che la sottoposizione a tali terapie necessariamente comporta.

Con provvedimento in data 9 dicembre 2009, questo Giudice rigettava l'istanza, evidenziando che, a carico dell'imputato (da poco condannato alla pena di anni otto di reclusione), si ravvisava la persistenza di esigenze cautelari di tutela sociale e che, in relazione «ai delitti di mafia» dei quali il D. M. era stato ritenuto responsabile, alla luce delle ultime novelle legislative, l'unico regime cautelare in concreto applicabile era quello custodiale, non ricorrendo, peraltro, nel caso di specie la situazione di cui all'art. 275 comma 4 c.p.p. (avendo la piccola C. età superiore ai tre anni).

In data 4 maggio 2010 il difensore presentava nuova istanza di concessione all'imputato del regime cautelare degli arresti domiciliari, deducendo a fondamento che, pochi giorni prima, la bambina era stata sottoposta presso l'Ospedale di C. ad un delicatissimo intervento chirurgico, a causa dell'insorgenza di una grave e imprevedibile complicanza determinata dalle patologie da cui è affetta.

La difesa segnalava, ancora una volta, la particolare gravità dello stato di salute della piccola D. M., l'imprevedibile decorso dello stesso nonché la radicale e assoluta impossibilità per la moglie dell'imputato di conciliare adeguatamente la gestione di tale dolorosa situazione con la necessità di svolgere una normale attività lavorativa e, al contempo, di provvedere alle ordinarie esigenze di vita di un altro minore, in tenera età.

Al tempo stesso la difesa sottolineava lo stato di profonda sofferenza morale e psicologica della bambina che, per ragioni a lei certamente non comprensibili, si vedeva completamente privata, anche in momento di grande sconforto e disperazione, dell'amore e del sostegno del padre.

Disposto in merito a quanto dedotto dalla difesa opportuni accertamenti, emergeva che, in effetti, la piccola C., in data 22 aprile 2010, era stata ricoverata, in regime di urgenza, presso l'Ospedale di C. per essere sottoposta ad un delicato intervento che si era reso necessario a causa dell'insorgenza di una imprevedibile e grave complicanza.

Dalla certificazione trasmessa dall'Ospedale Pediatrico ... di ... (presso il quale la minore risulta essere stata periodicamente ricoverata) emergeva inoltre che la minore:

è affetta sin dalla nascita dalla sindrome di «A.C.»;

è portatrice di schiena bifida e di una derivazione ventricolare cerebrale e di esiti in paraparesi, conseguenti alla patologia neurologica di base;

necessita di continue cure, essendo peraltro portatrice di vescica neurogena: patologia, questa, il cui trattamento richiede una «uro riabilitazione» quotidiana della vescica, per mezzo di cateterismo intermittente, che deve essere eseguito dalla famiglia 4-5 volte al giorno;



necessita di controlli clinici periodici, per possibili infezioni urinarie e altre conseguenze neurologiche nonché di periodici controlli strumentali e procedure urologiche;

necessita di una procedura di chirurgia endoscopica, che deve essere effettuata in centri altamente specializzati periodicamente e, comunque, almeno una volta all'anno.

Nella stessa certificazione infine si evidenzia che «la patologia vescicale da cui la bambina è affetta è invalidante, con limitazioni della vita quotidiana rispetto all'età, così come lo sono gli altri esiti neurologici».

Orbene, alla luce di tali risultanze, deve ritenersi adeguatamente dimostrato che la piccola figlia dell'imputato, di anni sette di età, è affetta da patologie gravi, radicalmente invalidanti, che compromettono, in modo sostanziale, importanti funzioni vitali e a causa delle quali necessita continuamente di cure ed assistenza del tutto eccezionali.

La concreta somministrazione di tali terapie richiede la presenza costante, nell'abitazione familiare o negli ospedali ove viene periodicamente ricoverata, di almeno uno dei genitori, stante la necessità di monitorare continuamente il suo stato di salute, di coadiuvarla nello svolgimento di elementari e vitali funzioni, di supportarla in tale doloroso percorso con amore e dedizione.

Ed invero la piccola D.M., non solo è soggetta a periodici ricoveri in strutture ospedaliere ubicate fuori regione (presso le quali non può che essere accompagnata da uno dei genitori) ma è, anche, quotidianamente e per più volte al giorno, sottoposta a pratiche terapeutiche particolarmente invasive (come lo svuotamento intermittente della vescica), la cui effettuazione — come si legge nelle certificazioni in atti — deve essere assicurata dalla «famiglia» e quindi dai genitori che sono, unitamente ad altro bambino di tenera età, gli unici componenti del nucleo familiare della bambina.

Tali attività di cura, inoltre, non possono essere delegate a terzi o svolte in altro modo, attraverso ad esempio il ricorso agli strumenti assistenziali previsti dalla legge a supporto delle famiglie di soggetti invalidi, atteso che, in primo luogo, tali strumenti, in genere limitati a sostegni economici, non sono idonei ad assicurare un reale e concreto ausilio.

Ma soprattutto perché, comunque, siffatte esigenze di cura sono inscindibilmente legate alle figure genitoriali e a quelle capacità di affetto, amore, pazienza e dedizione che solo gli stessi sono in grado di rappresentare e trasmettere, soprattutto in momenti di particolare sofferenza e dolore.

Ciò posto, è tuttavia documentato in atti che la moglie dell'imputato è assolutamente impossibilitata a prestare alla propria figlia una continua ed ininterrotta assistenza, innanzitutto perché deve attendere, per il numero di ore previsto dalla legge, alle normali attività lavorative necessarie per sostenere la famiglia, stante la detenzione da lungo tempo del marito.

La stessa, inoltre, deve anche tentare di assicurare normali condizioni di vita all'altro figlio minore, le cui esigenze ordinarie, di studio e mantenimento, non possono essere totalmente sacrificate (e il cui concreto soddisfacimento richiede necessariamente del tempo da impiegare anche al di fuori del domicilio domestico).

Non sfugge alla scrivente, inoltre, che nel definire il concetto sopra detto di «assoluta impossibilità di assistenza» in relazione alla diversa ipotesi di cui all'art. 275, comma 4 c.p.p., la giurisprudenza della Suprema Corte da tempo pacificamente sostiene, con un condivisibile orientamento, che la necessità di svolgere ordinarie attività lavorative non rappresenta un assoluto impedimento al corretto espletamento dei compiti genitoriali, in quanto il fine della previsione normativa sopra citata non è quello di assicurare al minore di età inferiore ai tre anni la presenza continua della madre, ma quella di far sì che lo stesso possa ricevere, in un momento particolarmente importante della sua formazione fisica e psichica, quelle cure e quell'affettuosa assistenza che soltanto un genitore può assicurare e la cui concreta somministrazione è del tutto compatibile anche con lo svolgimento di una normale attività lavorativa.

Sul punto, tuttavia, deve rilevarsi che se è indubbia, ad avviso di questo giudice, la ragionevolezza, in generale, di tale ragionamento, è altresì vero che, nel caso di specie, lo stesso non può essere applicato, proprio alla luce degli eccezionali compiti di cura e di assistenza continue che, alla luce delle certificazioni mediche in atti, devono essere assolti dalla madre della piccola C.

Compiti il cui corretto espletamento richiede, come già detto, una continua e pressoché totale dedizione alla bambina, stante anche il decorso imprevedibile delle gravi patologie da cui è affetta, suscettibili di repentini aggravamenti, a causa dell'insorgenza di improvvise e potenzialmente infauste complicanze, come purtroppo già avvenuto.

A ciò aggiungasi che, in generale, le esigenze di cura di figli gravemente ammalati e affetti da patologie invalidanti — proprio perché nascenti da un grave stato di salute e dalla necessità (anche) di lenire le sofferenze fisiche e psicologiche dal medesimo provocate — non possono identificarsi né essere paragonate con quelle, di gran lunga meno impegnative, che competono ai genitori di età inferiore ai tre anni, versanti in normali condizioni di salute.



Mentre infatti, in tale ultimo caso, le funzioni assistenziali, avendo il solo fine di assicurare un normale sviluppo fisico e psichico dei minori, in un'età particolarmente significativa e qualificante della loro formazione, sono adeguatamente soddisfatte anche attraverso una presenza non costante del genitore nell'abitazione familiare (essendo del tutto compatibile con l'adeguato svolgimento delle funzioni genitoriali lo svolgimento di una ordinaria attività lavorativa), nella prima ipotesi, invece, le attività di cura richiedono una pressoché totale dedizione del familiare al figlio ammalato, che appunto vede nei genitori l'unico punto di riferimento, le sole persone dalle quali ricevere amore, conforto, aiuto e sostegno.

Il che vale, in particolare, per i bambini che, non avendo ancora raggiunto un elevato livello di maturità psichica (a causa della loro età infantile), non sono ancora in grado di affrontare, senza il supporto fondamentale dei genitori, un doloroso percorso di cure.

Ed allora, alla luce di quanto detto, emerge ad avviso di questo giudice l'illegittimità costituzionale dell'art. 275 c.p.p. nella parte in cui non prevede «il divieto di disporre e mantenere la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, quando imputata sia madre di figli con lei conviventi, totalmente invalidi, che versano in condizioni di salute particolarmente gravi e che per tale ragione necessitano di continue cure ed assistenza o, il padre, qualora la madre sia deceduta o sia assolutamente impossibilitata a fornire agli stessi le cure e l'assistenza di cui hanno ininterrottamente bisogno».

Ed invero tale norma, nella parte in cui non disciplina siffatta situazione, contrasta con il principio costituzionale di cui all'art. 2 della Cost., a norma del quale «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità».

Orbene è innegabile che ad ogni uomo deve riconoscersi il diritto di curare e ad assistere il proprio figlio gravemente ammalato, che viene periodicamente sottoposto a terapie invasive e dolorose. Diritto che, a tacere d'altro, è la proiezione naturale di ogni essere umano, cui non può impedirsi di essere accanto al proprio figlio, per curarlo ed assisterlo, nel momento in cui questi è costretto ad affrontare prematuramente esperienze di grande sofferenza fisica e morale.

Tanto vale soprattutto nel caso in cui l'altro genitore sia deceduto o assolutamente impossibilitato a fornire tale assistenza.

In tale ipotesi, infatti, non può non apprezzarsi, con evidenza, l'assoluta e radicale contrarietà al principio costituzionale che garantisce i diritti inviolabili della persona umana, di un assetto legislativo che non consente a un padre detenuto di sostituirsi, nell'espletamento di tale compito fondamentale, alla figura materna e ciò anche se le esigenze cautelari in concreto ravvisabili permetterebbero di mitigare la più afflittiva misura custodiale e di svolgere tali funzioni in regime cautelare domiciliare.

L'art. 275 c.p.p., nella parte in cui non disciplina la situazione appena descritta, appare contrastante con il principio di cui all'art. 29 Cost. che, nel sancire che «la Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio», non può che prevedere e tutelare anche il naturale diritto - dovere dei genitori di provvedere personalmente alle esigenze di cura ed assistenza di figli gravemente ammalati.

Situazione giudica, questa, che è altresì contemplata dal primo comma dell'art. 30, primo comma Cost. che, pone a carico dei genitori «il diritto - dovere di mantenere i figli».

Ed infatti, anche tale espressione non può non comprendere, nel suo ambito applicativo, anche le ipotesi in cui i genitori sono chiamati a svolgere, in prima persona, un infungibile compito di cura, che è tanto più efficace in quanto svolto con quella naturale carica di amore ed affetto che promana naturalmente dal vincolo della filiazione (peraltro, ai sensi del 2 comma dell'art. 31 Cost soltanto «nei casi di incapacità di (entrambi) i genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti»).

Ancora l'art. 275 c.p.p., nella parte in cui non contempla la situazione che qui occupa, neppure con riferimento a figli di età infantile, non in possesso di quella maturità psichica che è necessaria per affrontare un doloroso percorso di cure, appare in contrasto con le previsioni del secondo comma dell'art. 31 Cost ai sensi del quale «la Repubblica protegge l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo».

Senza necessità di spendere molte parole, infatti, è evidente la contrarietà a tale norma di un assetto normativo che, in sostanza, lungi dal tutelare gli interessi del bambino, al contrario impedisce radicalmente a questi di vivere la malattia con l'aiuto materiale ed affettivo dell'unico genitore in grado di prestarglielo, genitore che, come più volte detto, rappresenta in particolari momenti una figura insostituibile, l'unica in grado di infondere la forza, l'equilibrio e la serenità che sono necessari per affrontare determinate terapie.



È, inoltre, importante ricordare che i principi costituzionali sopra richiamati, che prevedono la tutela dei diritti fondamentali della persona umana e che sanciscono il diritto — dovere dei genitori di provvedere alla cura e al mantenimento dei figli, sono i medesimi di quelli che sorreggono in generale la previsione dell'art. 275 comma 4 c.p.p.

Nel sancire «il divieto di disporre la custodia cautelare in carcere nei confronti di donna incinta o madre di prole di età inferiore ai tre anni con lei convivente, ovvero, padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole», il legislatore ha ritenuto doveroso assicurare una tutela rafforzata ai minori di età inferiore a tre anni, che proprio perché non ancora dotati di adeguate facoltà intellettive e cognitive, necessitano di una più incisiva assistenza, che, dunque, nel caso di assoluta impossibilità del genitore non in *vinculis*, deve essere prestata dall'altro, anche se sottoposto a regime carcerario (sempre che non sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza).

Ed allora, sotto tale profilo, non può che apprezzarsi anche la radicale contrarietà a quel principio di ragionevolezza, che è insito nel principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., dell'attuale disciplina legislativa che, da un lato consente, in presenza dei presupposti di legge (insussistenza di eccezionali esigenze cautelari, assoluto impedimento della madre), che il padre detenuto possa ottenere la gradazione della misura per assistere i figli di età inferiore ai tre anni, dall'altro, nella sussistenza dei medesimi presupposti, impedisce radicalmente al genitore in *vinculis* di curare, in regime di arresti domiciliari, il proprio figlio gravemente ammalato (che è superfluo osservare necessita di una assistenza ancora più importante e fondamentale di quella che va assicurata a bambini che, pur essendo di età inferiore a tre anni, versano in normali condizioni di salute).

L'attuale disciplina è, inoltre, direttamente lesiva del principio di uguaglianza sostanziale in quanto porta a trattare, irragionevolmente, in modo diverso, anche identiche situazioni, a seconda che le stesse riguardino o meno bambini di inferiore a tre anni (atteso che solo nel primo caso si potrebbe in concreto applicare la previsione di cui all'art. 275 comma 4 c.p.p.).

Eppure, alla luce di tutte le considerazioni sopra esposte, è innegabile che, in entrambi i casi, le esigenze di cura ed assistenza sono assolutamente identiche, in quanto, essendo determinate non da un naturale stato di immaturità fisica ma da un grave stato di salute, sono completamente indipendenti dall'età.

Anzi, paradossalmente, tali esigenze sono ancora più imperiose ed evidenti nel caso di prole di età superiore ai tre anni, trattandosi in tale caso di bambini che, avendo già conseguito un sufficiente sviluppo delle proprie facoltà intellettive e volitive, sono già in grado di rendersi conto della dolorosa situazione in cui sono costretti a vivere e pur tuttavia non hanno ancora in sé le risorse necessarie per fronteggiarla adeguatamente.

La questione di legittimità che qui occupa, oltre a non essere manifestamente infondata per le ragioni sopra dette, è altresì rilevante nel presente procedimento.

Ed infatti, secondo l'attuale disciplina legislativa, la possibilità di concedere gli arresti domiciliari all'imputato (sottoposto a regime detentivo anche per i delitti previsti dall'art. 275, terzo comma c.p.p.) per assolvere a compiti di cura ed assistenza dei figli, è prevista solo se questi hanno età inferiore a tre anni, né tale norma è suscettibile di essere estesa, per il tramite di una interpretazione analogica costituzionalmente orientata, a ipotesi diverse da quella specificamente disciplinata, essendo appunto di stretta, tassativa e rigida formulazione (come sul punto più volte precisato dalla Suprema Corte: cfr fra le altre «non è consentito interpretare estensivamente la norma dell'art. 275, comma 4 c.p.p. fino a ricomprendere nel divieto ivi previsto ulteriori ipotesi non espressamente contemplate, in cui si deduca cioè la necessità da parte dell'indagato di prestare assistenza a familiari diversi da quelli indicati nella disposizione predetta». In applicazione di detto principio la Corte, con la sentenza del 14 febbraio 1996 - 15 maggio 1996, n. 795, ha ritenuto la legittimità del provvedimento con il quale era stata respinta la richiesta di sostituzione della custodia cautelare in carcere con gli arresti domiciliari avanzata sul presupposto della necessità da parte dell'indagato di assistere un figlio portatore di handicap e perciò bisognoso di cure continue).

Da ciò consegue che, nel caso di specie, l'applicazione dell'art. 275, comma 4 c.p.p. non può che portare tout-court al rigetto della istanza difensiva, in quanto la piccola C. ha sette anni e, quindi, il padre, secondo l'attuale formulazione della norma, non può ottenere la concessione del sollecitato regime degli arresti domiciliari, pur non apprezzandosi la sussistenza, nel caso di specie, di esigenze cautelari di eccezionale rilevanza e pur necessitando la bambina di eccezionali e ininterrotte cure, che la madre è assolutamente impossibilitata a fornire e che derivano da patologie gravi, invalidanti e dal decorso imprevedibile e potenzialmente infausto.



P.Q.M.

Vista la legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 275 c.p.p. per violazione degli artt. 2, 3, 29, comma 1, 30, commi 1 e 2, 31, comma 2 Cost., nella parte in cui non prevede «il divieto di disporre e mantenere la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, quando imputato sia la madre di prole, con lei convivente, totalmente invalida, che versa in condizioni di salute particolarmente gravi e che, per tale ragione, necessita di continue cure ed assistenza o il padre, qualora la madre sia deceduta o sia assolutamente impossibilitata a fornire alla prole le cure e l'assistenza di cui ha ininterrottamente bisogno».

Sospende il procedimento e ordina trasmettersi immediatamente gli atti alla Corte Costituzionale in Roma, evidenziando che trattasi di procedimento avente ad oggetto una istanza cautelare avanzata nell'interesse di un imputato attualmente detenuto, la cui figlia versa in gravi condizioni di salute.

Manda la Cancelleria per gli adempimenti relativi alla notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Presidenti delle due camere del Parlamento, oltre a quanto previsto dalla legge.

Catanzaro, addì 25 giugno 2010

Il giudice: MELLACE

11C0151

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(GU-2011-GUR-013) Roma, 2011 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.





€ 5,00

