

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 152° - Numero 16

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 13 aprile 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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 112. Sentenza 4 - 7 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Miniere, cave e torbiere - Ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche - Ricorso della Provincia di Bolzano - Denunciata violazione della legge delega per mancato confronto con la Provincia ricorrente nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome - Questione introdotta una volta decorso il termine decadenziale di giorni sessanta dalla pubblicazione della disposizione normativa impugnata - Non estensibilità del *thema decidendum* quale fissato dal ricorso introduttivo - Inammissibilità della questione.

- D.lgs. 11 febbraio 2010, n. 22, art. 1, commi 3, 4, 5, 6 e 7.
- Costituzione, artt. 3 e 76; legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 27, comma 28.

Miniere, cave e torbiere - Ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche - Classificazione delle risorse geotermiche in risorse di interesse nazionale, risorse di interesse locale e piccole utilizzazioni locali - Ricorso della Provincia di Bolzano - Denunciata violazione della competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di miniere, acque minerali e termali, cave e torbiere - Qualificazione della disciplina denunciata quale principio fondamentale di riforma economico-sociale - Non fondatezza delle questioni.

- D.lgs. 11 febbraio 2010, n. 22, art. 1, commi 3, 4 e 5.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 8, n. 14, 105 e 107, in relazione al d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017, al d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 e al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266.

Miniere, cave e torbiere - Ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche - Definizione delle risorse geotermiche di interesse nazionale quali patrimonio indisponibile dello Stato e delle risorse di interesse locale quali patrimonio indisponibile regionale - Omessa previsione che la disposizione relativa all'appartenenza delle risorse geotermiche ad alta entalpia al patrimonio indisponibile dello Stato non trova applicazione per la Provincia di Bolzano - Illegittimità costituzionale in parte qua - Estensione della pronuncia alla Provincia autonoma di Trento.

- D.lgs. 11 febbraio 2010, n. 22, art. 1, comma 6.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 14, e 68; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115, art. 4.

Miniere, cave e torbiere - Ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche - Individuazione delle autorità competenti per le funzioni amministrative - Ricorso della Provincia di Bolzano - Denunciata violazione della competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di miniere, acque minerali e termali, cave e torbiere, nonché della corrispondente competenza amministrativa e della consistenza del patrimonio provinciale - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 11 febbraio 2010, n. 22, art. 1, comma 7.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 14, 16, 105 e 107, in relazione al d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017, al d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 e al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115.

Pag. 1



N. 113. Sentenza 4 - 7 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Casi di revisione - Rinnovazione del processo allorché la sentenza o il decreto penale di condanna sia in contrasto con la sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo che abbia accertato l'assenza di equità del processo ai sensi dell'art. 6 della CEDU - Mancata previsione - Questione analoga, per finalità perseguite, ad altra sollevata dal rimettente nel medesimo giudizio *a quo* e dichiarata non fondata, ma da ritenersi diversa per ampiezza dell'oggetto, parametro evocato ed argomentazioni svolte - Ammissibilità, attesa l'insussistenza della preclusione alla riproposizione della questione nello stesso grado di giudizio.

- Cod. proc. pen., art. 630.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 46.

Costituzione e leggi costituzionali - Potestà legislativa - Limite del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117, primo comma, Cost.) - Obblighi derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) - Eventuale contrasto di norma interna con norma CEDU - Impossibilità di interpretare la norma interna in senso conforme alla Convenzione - Necessità di proposizione della questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. - Spettanza alla Corte costituzionale del compito di verificare la conformità a Costituzione della norma convenzionale e, dunque, la sua idoneità ad integrare il suddetto parametro.

- Cod. proc. pen., art. 630.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 46.

Processo penale - Casi di revisione - Revisione della sentenza o del decreto penale di condanna al fine di conseguire la riapertura del processo, quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, par. 1, della CEDU, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo - Mancata previsione - Violazione dell'obbligo internazionale imposto dall'art. 46 della CEDU agli Stati contraenti di conformarsi alle sentenze definitive della Corte europea dei diritti dell'uomo sulle controversie di cui sono parti - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Cod. proc. pen., art. 630.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 46.

Pag. 9

N. 114. Sentenza 4 - 7 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Appalti pubblici - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Misure straordinarie di accelerazione dei lavori pubblici privi di interesse transfrontaliero al fine di fronteggiare la straordinaria situazione di grave crisi congiunturale - Ricorso del Governo - Eccepite inammissibilità della questione per avere lo Stato evocato «contemporaneamente» le norme dello Statuto speciale di autonomia e quelle contenute nel novellato titolo V della parte seconda della Costituzione - Reiezione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 4 giugno 2009, n. 11, art. 1-*bis*, inserito dalla legge regionale 16 luglio 2010, n. 12, art. 4, comma 28.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) ed *l*); legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, art. 4, comma 28.

Appalti pubblici - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Misure straordinarie di accelerazione dei lavori pubblici privi di interesse transfrontaliero - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con le norme del codice dei contratti pubblici - Insuscettibilità della disposizione censurata di recare un *vulnus* alle evocate competenze statali - Genericità delle censure e inconferenza del parametro evocato - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 4 giugno 2009, n. 11, art. 1-*bis*, commi 1 e 2, inserito dalla legge regionale 16 luglio 2010, n. 12, art. 4, comma 28.
- Legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, art. 4, comma 28; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 56, 57, 70, 122, commi 6, 7 e 7-*bis*.



Appalti pubblici - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Misure straordinarie di accelerazione dei lavori pubblici privi di interesse transfrontaliero - Affidamento dei lavori di valore pari o inferiore a 1 milione di euro preferibilmente con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 4 giugno 2009, n. 11, art. 1-bis, comma 3, inserito dalla legge regionale 16 luglio 2010, n. 12, art. 4, comma 28.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed l); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 81 e 112, comma 9.

Appalti pubblici - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Ipotesi di affidamento dei lavori con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa - Applicazione, in ogni caso, del sistema di esclusione automatica delle offerte anomale - Contrasto con la disciplina statale espressione della competenza esclusiva dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 4 giugno 2009, n. 11, art. 1-bis, comma 3, inserito dalla legge regionale 16 luglio 2010, n. 12, art. 4, comma 28.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed l); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 122, comma 9.

Appalti pubblici - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Forme di pubblicità - Affidamento dei lavori di valore pari o inferiore a 1 milione di euro preferibilmente con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa - Pubblicazione all'Albo della stazione appaltante e comunicazione all'Osservatorio Regionale - Contrasto con la disciplina statale espressione della competenza esclusiva dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 4 giugno 2009, n. 11, art. 1-bis, comma 4, inserito dalla legge regionale 16 luglio 2010, n. 12, art. 4, comma 28.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed l); legge 12 aprile 2006, n. 163, art. 122, commi 3, 4 e 5.

Appalti pubblici - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Previsione che fino al 31 dicembre 2011 i servizi di ingegneria e di architettura di importo pari o inferiore a 50.000 euro al netto di IVA sono affidati dalla stazione appaltante sulla base di una procedura selettiva mediante *curricula* tra tre soggetti individuati dal responsabile unico del procedimento - Ricorso del Governo - Eccezione inammissibilità per genericità delle censure - Reiezione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 4 giugno 2009, n. 11, art. 1-bis, comma 5, inserito dalla legge regionale 16 luglio 2010, n. 12, art. 4, comma 28.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed l); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 91, comma 2.

Appalti pubblici - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Previsione che fino al 31 dicembre 2011 i servizi di ingegneria e di architettura di importo pari o inferiore a 50.000 euro al netto di IVA sono affidati dalla stazione appaltante sulla base di una procedura selettiva mediante *curricula* tra tre soggetti individuati dal responsabile unico del procedimento - Contrasto con la disciplina statale espressione della competenza esclusiva dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 4 giugno 2009, n. 11, art. 1-bis, comma 5, inserito dalla legge regionale 16 luglio 2010, n. 12, art. 4, comma 28.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed l); legge 12 aprile 2006, n. 163, art. 120, comma 2-bis.....



N. 115. Sentenza 4 - 7 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sicurezza pubblica - Attribuzione al sindaco, quale ufficiale del Governo, del potere di adottare provvedimenti finalizzati a prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, anche fuori dai casi di contingibilità e urgenza - Eccezione di inammissibilità della questione per avere il rimettente denunciato, come vizi di legittimità costituzionale, vizi dell'atto amministrativo pienamente sindacabili in sede giurisdizionale - Reiezione.

- D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 54, comma 4, come sostituito dall'art. 6 del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125.
- Costituzione, artt. 2, 3, 5, 6, 8, 13, 16, 17, 18, 21, 23, 24, 41, 49, 70, 76, 77, 97, 113, 117 e 118.

Sicurezza pubblica - Attribuzione al sindaco, quale ufficiale del Governo, del potere di adottare provvedimenti finalizzati a prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, anche fuori dai casi di contingibilità e urgenza - Omessa delimitazione della discrezionalità amministrativa, con conseguente violazione delle riserve relative di legge in materia di prestazioni personali o patrimoniali imposte ai consociati e di organizzazione dei pubblici uffici allo scopo di assicurare l'imparzialità della pubblica amministrazione - Lesione del principio di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento delle altre censure.

- D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 54, comma 4, come sostituito dall'art. 6 del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 23 e 97, primo comma (artt. 2, 5, 6, 8, 13, 16, 17, 18, 21, 24, 41, 49, 113, 117 e 118).

Pag. 27

N. 116. Sentenza 4 - 7 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Lavoratrici madri - Ipotesi di parto prematuro con ricovero del neonato in una struttura sanitaria pubblica o privata - Diritto della madre lavoratrice ad usufruire del congedo obbligatorio o di parte di esso dalla data d'ingresso del bambino nella casa familiare - Mancata previsione - Eccepita inammissibilità della questione per richiesta di pronuncia additiva non costituzionalmente obbligata - Reiezione.

- D.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, art. 16, lett. c).
- Costituzione, artt. 3, 29, primo comma, 31 e 37.

Lavoro e occupazione - Lavoratrici madri - Ipotesi di parto prematuro con ricovero del neonato in una struttura sanitaria pubblica o privata - Diritto della madre lavoratrice ad usufruire, a sua richiesta e compatibilmente con le sue condizioni di salute attestate da documentazione medica, del congedo obbligatorio o di parte di esso dalla data d'ingresso del bambino nella casa familiare - Mancata previsione - Ingiustificata disparità di trattamento tra il parto a termine ed il parto prematuro - Contrasto con i precetti costituzionali posti a tutela della famiglia - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, art. 16, lett. c).
- Costituzione, artt. 3, 29, primo comma, 31 e 37.

Pag. 38



N. 117. Sentenza 4 - 7 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Deposito del fascicolo delle investigazioni difensive e richiesta di giudizio abbreviato - Mancata previsione di un termine processuale per il deposito del fascicolo con la facoltà del pubblico ministero di esercitare il diritto alla controprova - Denunciata lesione del principio di parità delle parti - Difetto di informazione e di motivazione incidente sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza - *Petitum* incerto ed incompleto, comunque implicante scelte discrezionali appartenenti al legislatore - Inammissibilità della questione.

- Cod. proc. pen., artt. 391-*octies* e 442, comma 1-*bis*.
- Costituzione, art. 111.....

Pag. 44

N. 118. Sentenza 4 - 7 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Intervento di soggetto che non sia parte nel giudizio *a quo*, né titolare di un interesse qualificato immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio - Inammissibilità.

Circolazione stradale - Violazioni della disciplina del trasporto su strada dei materiali pericolosi - Estensione della previsione posta dall'art. 167, comma 9, cod. strada, con conseguente applicabilità delle sanzioni amministrative al conducente e al proprietario del veicolo, nonché al committente, quando si tratta di trasporto eseguito per suo conto esclusivo - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di personalità della responsabilità penale e della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Cod. strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 168, comma 10.
- Costituzione, artt. 3, 23 e 27; legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 3.

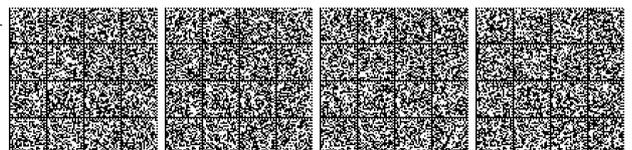
Circolazione stradale - Violazioni della disciplina del trasporto su strada dei materiali pericolosi - Estensione della previsione posta dall'art. 167, comma 9, cod. strada, con conseguente applicabilità delle sanzioni amministrative al conducente e al proprietario del veicolo, nonché al committente, quando si tratta di trasporto eseguito per suo conto esclusivo - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Cod. strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 168, comma 10.
- Costituzione, art. 3.

Circolazione stradale - Violazioni della disciplina del trasporto su strada dei materiali pericolosi - Estensione della previsione posta dall'art. 167, comma 9, cod. strada, con conseguente applicabilità delle sanzioni amministrative al conducente e al proprietario del veicolo, nonché al committente, quando si tratta di trasporto eseguito per suo conto esclusivo - Denunciata violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali ed asserita incoerenza interna della censurata normativa - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Cod. strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 168, comma 10.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; Accordo europeo relativo al trasporto internazionale su strada delle merci pericolose (ADR), adottato a Ginevra il 30 settembre 1957; direttive n. 94/55/CE e n. 2008/68/CE.

Pag. 49



N. 119. Ordinanza 4 - 7 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Magistratura - Concorso per uditore giudiziario - Ammissione al concorso per gli abilitati all'esercizio della professione di avvocato iscritti al relativo Albo professionale - Lamentata irragionevolezza del richiesto requisito dell'iscrizione all'Albo - Asserita incidenza sul diritto di accesso ai pubblici impieghi e sull'autonomia ed indipendenza dell'ordine giudiziario - Sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità della norma censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

- D.lgs. 5 aprile 2006, n. 160, art. 2, comma 1, lett. f), come sostituito dall'art. 1, comma 3, lettera b), della legge 30 luglio 2007, n. 111.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 104, primo comma. Pag. 57

N. 120. Ordinanza 4 - 7 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Pensioni dei pubblici dipendenti - Soggetti titolari di più pensioni dirette liquidate sino al 31 dicembre 1994 - Lamentata mancata previsione dell'indennità integrativa speciale quale parte integrante del trattamento pensionistico - Assenza violazione del principio di uguaglianza e delle garanzie previdenziali - Inesatta indicazione della norma oggetto di censura - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 776.
- Costituzione, artt. 3 e 38. Pag. 59

N. 121. Ordinanza 4 - 7 aprile 2011

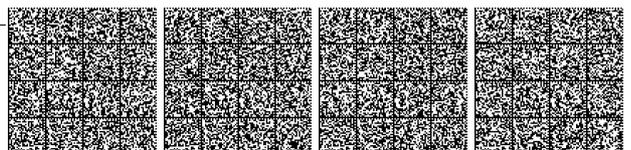
Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Costituzione e leggi costituzionali - Reato di attentato alla Costituzione - Modifica normativa comportante riduzione della portata applicativa dell'art. 283 c.p. - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato contro il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati da un cittadino agente in difesa della Patria e della Costituzione - Asserito illegittimo mutamento della Costituzione, mediante riduzione delle garanzie costituzionali - Difetto di legittimazione del singolo cittadino a sollevare il conflitto - Ricorso diretto ad ottenere una dichiarazione di incostituzionalità - Carezza dei presupposti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Inammissibilità del ricorso.

- Legge 24 febbraio 2006, n. 85, art. 3.
- Costituzione, artt. 1 e 139; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37, terzo e quarto comma.

Costituzione e leggi costituzionali - Deliberazione del Senato della Repubblica di approvazione del Disegno di legge n. 1880-A relativo al cosiddetto "processo breve" - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato contro il Senato della Repubblica da un cittadino agente in difesa della Patria e della Costituzione - Denunciato illegittimo mutamento del nucleo essenziale della Costituzione - Asserita limitazione dell'esercizio della giurisdizione penale e contabile - Difetto di legittimazione del singolo cittadino a sollevare il conflitto - Palese inidoneità lesiva dell'atto oggetto del conflitto - Carezza dei presupposti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Inammissibilità del ricorso.

- Deliberazione del Senato della Repubblica 20 ottobre 2010 (disegno di legge n. 1880-A).
- Costituzione, artt. 1, 138, 139; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37 terzo e quarto comma. Pag. 62



n. 122. Sentenza 4 - 11 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Abruzzo e del Molise "G. Caporale" di Teramo - Attribuzione all'Istituto di ulteriori compiti e funzioni di interesse nazionale, comunitario; internazionale e regionale - Ricorso del Governo - Asserita violazione della normativa statale di principio nella materia concorrente della tutela della salute - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Abruzzo 5 maggio 2010, n. 13, art. 1, comma 4.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 30 giugno 1993, n. 270, art. 2, comma 2.

Sanità pubblica - Amministrazione pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Abruzzo e del Molise "G. Caporale" di Teramo - Individuazione, quale componente ministeriale del collegio dei revisori, di un rappresentante del Ministero della salute in luogo di un rappresentante del Ministero dell'economia - Violazione della normativa statale di principio nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale - Assorbimento della ulteriore questione.

- Legge della Regione Abruzzo 5 maggio 2010, n. 13, art. 3, comma 4.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 16; d.lgs. 30 giugno 1993, n. 270, art. 3, comma 4.

Sanità pubblica - Finanza regionale - Norme della Regione Abruzzo - Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Abruzzo e del Molise "G. Caporale" di Teramo - Previsione che il Ministero della salute individui ulteriori modalità di finanziamento destinate a far fronte alle spese derivanti dai nuovi compiti assegnati all'Istituto, svolti per il Ministero e per le Regioni - Violazione della normativa statale di principio nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Abruzzo 5 maggio 2010, n. 13, art. 4, comma 2.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 30 giugno 1993, n. 270, art. 6, comma 2, lett. a) e c).

Sanità pubblica - Amministrazione pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Abruzzo e del Molise "G. Caporale" di Teramo - Attribuzione di specifiche funzioni al Consiglio di amministrazione e al direttore generale dell'ente - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa statale di principio nella materia concorrente della tutela della salute - Ritenuta violazione del principio della separazione delle funzioni di indirizzo e di verifica rispetto a quelle di gestione e di controllo - Erroneo assunto interpretativo del ricorrente - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Abruzzo 5 maggio 2010, n. 13, art. 5, commi 1 e 4.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 30 giugno 1993, n. 270, art. 3, commi 2 e 5; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 3; d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229, art. 3-ter.

Pag. 65



n. 123. Sentenza 4 - 11 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorso del Governo - Impugnazione di numerose disposizioni della legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8 - Trattazione delle sole questioni riguardanti gli artt. 32, 38, commi 1 e 2, 43, comma 2, e 46 - Decisione sulle altre disposizioni impugnate riservata a separate pronunce.

- Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, artt. 32, 38, commi 1 e 2, 43, comma 2, e 46.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, commi primo, secondo, lett. e), e terzo.

Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Abrogazione delle disposizioni impugnate e ulteriori sopravvenienze normative - Preliminare delimitazione del *thema decidendum*.

- Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, artt. 32 e 38.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, commi primo, secondo, lett. e), e terzo.

Radiotelevisione - Amministrazione pubblica - Norme della Regione Calabria - Rieleggibilità dei componenti del CORECOM Calabria per una sola volta - Ricorso del Governo - Rinuncia all'impugnazione unitamente alla mancata costituzione della Regione resistente - Estinzione parziale del giudizio.

- Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, art. 46.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 31 luglio 1997, n. 249.

Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Elevazione dal 70 al 100 per cento dei costi, a carico del Fondo sanitario regionale, delle prestazioni riabilitative a favore di anziani e disabili - Violazione della normativa statale di principio nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle altre censure.

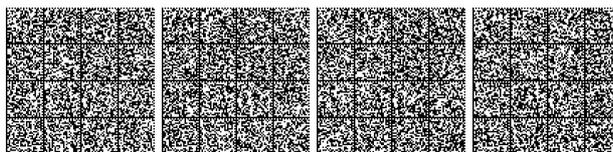
- Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, art. 32.
- Costituzione, art. 117, terzo comma (artt. 3 e 97); legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lett. b).

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Prevista assunzione di personale sanitario a tempo indeterminato e a domanda dell'interessato - Riconoscimento, al predetto fine, dell'esercizio professionale di alcune categorie di laureati - Violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso nelle pubbliche amministrazioni nonché della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, art. 38, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, terzo comma; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 513-543 e 565; legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, comma 94; d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, commi 10, 11, 12 e 13; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 74.

Trasporto pubblico - Norme della Regione Calabria - Trasporto pubblico locale - Proroga dei relativi contratti al 31 dicembre 2010, con eventuali rinnovi annuali, entro il termine finale del 3 dicembre 2019 - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e del vincolo di osservanza degli obblighi comunitari - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, art. 43, comma 2.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 23-bis; regolamento CE 23 ottobre 2007, n. 1370/2007, art. 8, comma 2.



N. 124. Sentenza 4 - 11 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Amministrazione pubblica - Incarichi di funzione dirigenziale generale conferiti a personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001 - Prevista cessazione decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo ('spoils system') - Violazione dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 19, comma 8, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 40 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.
- Costituzione, art. 97.....

Pag. 79

N. 125. Ordinanza 4 - 11 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Sanzioni amministrative accessorie all'accertamento di reati - Sospensione della patente di guida da parte del Prefetto e ritiro immediato della patente da parte degli agenti verbalizzanti - Possibilità anche in assenza di accertamento definitivo in sede giudiziale del reato contestato - Lamentata violazione di parametri costituzionali solo numericamente indicati - Totale carenza di descrizione della fattispecie concreta - Conseguente impossibilità della valutazione sulla rilevanza e non manifesta infondatezza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Cod. strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 223, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 25.

Pag. 84

N. 126. Ordinanza 4 - 7 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Riscossione esattoriale - Disposizioni sui pagamenti delle cartelle esattoriali - Applicabilità ai soli ruoli consegnati agli agenti della riscossione a decorrere dal 1° giugno 2008 - Denunciata violazione di precedente decisione della Corte costituzionale e di numerosi parametri costituzionali - Incompleta ed inesatta ricostruzione del contenuto della disposizione denunciata - Censure formulate in modo generico ed apodittico - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.l. 31 dicembre 2007, n. 248 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31), art. 36, comma 4-ter.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 28, 97, 113, 134 e 136.

Pag. 86

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 18. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Imposte e tasse - Norme della Provincia di Trento - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Soggetti passivi che versano contributi agli enti bilaterali che erogano prestazioni di sostegno al reddito sulla base di criteri definiti dalla Giunta provinciale - Riconoscimento di una detrazione dell'IRAP dovuta alla Provincia pari al 90 per cento dell'importo del contributo versato nel corrispondente periodo di imposta ai predetti enti bilaterali - Contrasto con la normativa statale sull'IRAP che consente alle Regioni la sola possibilità di variare l'aliquota e non anche quella di introdurre detrazioni di imposta - Ricorso del Governo - Denunciata esorbitanza dai limiti statuari, violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di sistema tributario.

- Legge della Provincia di Trento 27 dicembre 2010, n. 27, art. 27, comma 4.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, 9 e 73, comma 1-bis; d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 16, comma 3.

Pag. 89



- n. 19. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni per l'attuazione dell'Accordo per l'approvazione del Piano di rientro economico della Regione - Prevista ricognizione delle dotazioni organiche e della spesa del personale delle aziende ed enti pubblici del Servizio sanitario regionale - Previsione di un piano dettagliato di rientro della spesa del personale delle aziende ed enti pubblici del Servizio sanitario regionale - Previsione di un provvedimento della Giunta che fissi gli indirizzi applicativi di cui all'art. 2, comma 72, lett. b), della legge n. 191/2009, riguardante la riorganizzazione della rete ospedaliera - Lamentata adozione di misure e interventi che formano già specifico oggetto dell'Accordo stipulato il 29 novembre 2010 e dell'allegato Piano di rientro dal disavanzo sanitario - Contrasto con la normativa nazionale secondo cui il Piano predetto è vincolante e non può essere sostituito o modificato - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

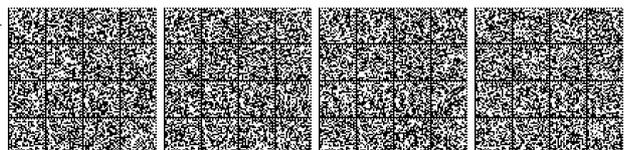
- Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 19, art. 11, commi 3, 4 e 5.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Esenzione dal pagamento della quota di compartecipazione alla spesa sanitaria (c.d. ticket) per visite ed esami specialistici - Inclusione fra le categorie di esenti per reddito, anche degli inoccupati e familiari a carico, e dei lavoratori in mobilità e familiari a carico - Prevista regolamentazione dei procedimenti di riconoscimento e di fruizione delle esenzioni da parte della giunta regionale - Lamentato contrasto con la normativa nazionale che non prevede tali categorie e che fissa limiti di reddito, nonché contrasto con il piano di rientro - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nelle materie concorrenti del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute.

- Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 19, art. 13, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 81; legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 8, comma 16.

Ambiente - Norme della Regione Puglia - Parco naturale regionale "Terra delle gravine" - Abrogazione del divieto di transitare con mezzi motorizzati fuori dalle strade statali, provinciali, comunali, private e vicinali gravate dai servizi pubblici di passaggio - Contrasto con la normativa nazionale che dispone che il soggiorno e la circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo sia disciplinato dal regolamento del parco, nonché interferenza nei confronti di specie ed habitat tutelate dalla normativa comunitaria - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari, violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 19, art. 37, nella parte in cui abroga la lettera i) del comma 7 dell'art. 4 della legge Regione Puglia 20 dicembre 2005, n. 18.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 11, comma 2, lett. c); direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992; direttiva 2009/147/CE del 30 novembre 2009.



Amministrazione pubblica - Sicurezza pubblica - Norme della Regione Puglia - Istituzione dell'Agenda regionale per la promozione della legalità e della cittadinanza sociale - Prevista definizione con legge regionale dei compiti e delle attività dell'Agenda - Ritenuta analogia con l'Agenda nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata - Contrasto con la normativa statale che attribuisce al Ministero dell'interno la possibilità di regolamentare la materia - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di pubblica sicurezza.

- Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 19, art. 46.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. h); d.l. 4 febbraio 2010, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 31 marzo 2010, n. 50.

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Già previsto obbligo di predisporre la rilevazione informatizzata delle presenze al fine di corrispondere i compensi per lavoro straordinario al personale regionale - Già prevista corresponsione del compenso per lavoro straordinario, in attesa del completamento delle procedure rivolte all'installazione del sistema di rilevazione automatica, fino al 30 giugno 2010 - Proroga del termine al 31 dicembre 2010 - Lamentata inadempienza e contrasto con la normativa statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di eguaglianza, violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 19, art. 51, che modifica l'art. 34 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2009, n. 34.
- Costituzione, artt. 3 e 117, comma terzo; legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, comma 83.

Regione (in genere) - Norme della Regione Puglia - Componenti esterni della Giunta regionale - Applicabilità, dalla data di nomina e per l'intera durata dell'incarico, delle disposizioni concernenti i consiglieri regionali relativamente al collocamento in aspettativa senza assegni per l'espletamento di cariche pubbliche - Contrasto con la normativa nazionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di eguaglianza, violazione della competenza esclusiva statale in materia di previdenza sociale.

- Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 19, art. 54.
- Costituzione, artt. 3 e 117, comma secondo, lett. o); d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 47, lett. g).....

Pag. 91

N. 59. Ordinanza della Corte d'appello di Genova del 22 novembre 2010

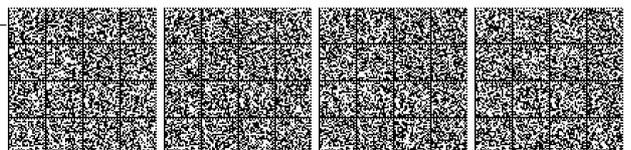
Previdenza - Assicurazione obbligatoria per lavoratori autonomi - Esercizio contemporaneo, anche in un'unica impresa, di varie attività autonome assoggettabili a diverse forme di assicurazione obbligatoria - Principio dell'assoggettamento all'assicurazione obbligatoria prevista per l'attività prevalente - Previsione con norma di interpretazione autentica, ma a carattere innovativo, dell'esclusione dei rapporti di lavoro autonomo degli amministratori - Violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo dell'irragionevolezza - Lesione del diritto di azione in giudizio - Violazione delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria - Lesione del principio di parità delle parti processuali - Violazione di vincoli internazionali derivanti dalla CEDU.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 12, comma 11, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 102, 111, comma secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e libertà fondamentali.....

Pag. 98



- N. **60.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia 13 gennaio 2011
Caccia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Adozione di deroghe ai divieti ed alle limitazioni disposte dalla normativa statale e regionale in materia, ai fini di tutela della specie di mammiferi selvatici - Violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione delle norme poste dalla legislazione statale (legge n. 157 del 1992) costituenti norme di riforma economico-sociale - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Violazione dei limiti statutari alla potestà legislativa regionale.
- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 14 giugno 2007, n. 14, art. 11, comma 1.
 - Costituzione, artt. 41, 117, commi secondo, lett. s), e terzo; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 6, n. 3.
- Caccia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Adozione di deroghe ai divieti ed alle limitazioni disposte dalla normativa statale e regionale in materia, ai fini di tutela della specie di mammiferi selvatici - Inclusioni tra i soggetti autorizzati all'esecuzione delle deroghe dei cacciatori iscritti nell'apposito elenco provinciale - Violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione delle norme poste dalla legislazione statale (legge n. 157 del 1992) costituenti norme di riforma economico-sociale - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Violazione dei limiti statutari alla potestà legislativa regionale.**
- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 14 giugno 2007, n. 14, art. 11, comma 1-bis.
 - Costituzione, artt. 41, 117, commi secondo, lett. s), e terzo; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 6, n. 3. Pag. 102
- N. **61.** Ordinanza del Giudice di pace di Bari 27 settembre 2010
Spese di giustizia - Contributo unificato - Obbligo di pagamento per i ricorsi in opposizione a sanzioni amministrative, "anche con riferimento all'art. 204-bis del codice della strada" - Contrasto con la gratuità del ricorso amministrativo al Prefetto e con l'esenzione dal contributo accordata ai procedimenti penali - Violazione del principio di eguaglianza - Compromissione del diritto di agire in giudizio e della tutela giurisdizionale contro gli atti della Pubblica amministrazione.
- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 212, lett. b) [punto 2], che ha introdotto l'art. 6-bis nel d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.
 - Costituzione, artt. 3, 24 e 113. Pag. 105
- N. **62.** Ordinanza della Corte di cassazione del 28 gennaio 2011
Lavoro e occupazione - Contratto di lavoro a tempo determinato - Conversione in contratto a tempo indeterminato a causa dell'illegittima apposizione del termine - Condanna del datore di lavoro al risarcimento in favore del lavoratore - Prevista liquidazione da parte del giudice di una indennità onnicomprensiva, determinata tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto - Contrasto con i principi di ragionevolezza e di effettività della tutela giurisdizionale, nonché lesione del diritto al lavoro - Sproporzione tra l'indennità e il danno effettivo, crescente con il perdurare dell'illecito - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU (e, in specie, dal diritto di ogni persona al giusto processo) - Contrasto con l'interpretazione data dalla giurisprudenza comunitaria all'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 1999/70/CE.
- Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 32, comma 5.
 - Costituzione, artt. 3, comma secondo, 4, 24, 111, comma secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6, primo comma, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), sottoscritta dall'Italia il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848; Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso fra le organizzazioni intercategoriale a carattere generale (CES, UNICE e CEEP) il 18 marzo 1999 ed allegato alla direttiva 1999/70/CE del 28 giugno 1999; sentenze della Corte di giustizia comunitaria in cause C-212/04, C-378/07, C-379/07 e C-380/07.



Lavoro e occupazione - Contratto di lavoro a tempo determinato - Conversione in contratto a tempo indeterminato per illegittima apposizione del termine - Condanna del datore di lavoro al risarcimento in favore del lavoratore - Liquidazione dell'indennità onnicomprensiva da parte del giudice - Prevista dimidiazione del limite massimo in presenza di contratti o accordi collettivi che prevedano l'assunzione, anche a tempo indeterminato, di lavoratori già occupati con contratto a termine nell'ambito di specifiche graduatorie - Contrasto con i principi di ragionevolezza e di effettività della tutela giurisdizionale, nonché lesione del diritto al lavoro - Sproporzione tra l'indennità e il danno effettivo, crescente con il perdurare dell'illecito - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU (e, in specie, dal diritto di ogni persona al giusto processo) - Contrasto con l'interpretazione data dalla giurisprudenza comunitaria all'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 1999/70/CE.

- Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 32, comma 6.
- Costituzione, artt. 3, comma secondo, 4, 24, 111, comma secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6, primo comma, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), sottoscritta dall'Italia il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848; Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso fra le organizzazioni intercategoriale a carattere generale (CES, UNICE e CEEP) il 18 marzo 1999 ed allegato alla direttiva 1999/70/CE del 28 giugno 1999; sentenze della Corte di giustizia comunitaria in cause C-212/04, C-378/07, C-379/07 e C-380/07. Pag. 107

N. 63. Ordinanza dalla Commissione tributaria regionale di Bari del 24 settembre 2010

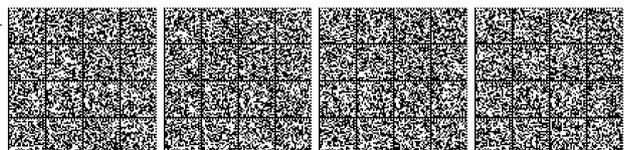
Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Non deducibilità integrale ai fini delle imposte sui redditi - Conseguente non deducibilità dall'imponibile IRPEG e IRES del 4,25% del costo del lavoro e degli interessi passivi - Lesione della tutela del lavoro e del principio di capacità contributiva - Violazione del principio di eguaglianza - Disparità di trattamento tributario in danno delle imprese che, a parità di reddito, maggiormente ricorrono alla forza lavoro e al capitale di prestito.

- Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 2 [recte: 3], 35 e 53. Pag. 112

N. 64. Ordinanza della Commissione tributaria regionale di Bari del 5 novembre 2010.

Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Non deducibilità integrale ai fini delle imposte sui redditi - Conseguente non deducibilità dall'imponibile IRES del 4,25% del costo del lavoro e degli interessi passivi - Lesione della tutela del lavoro e del principio di capacità contributiva - Violazione del principio di eguaglianza - Disparità di trattamento tributario in danno delle imprese che, a parità di reddito, maggiormente ricorrono alla forza lavoro e al capitale di prestito.

- Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 2 [recte: 3], 35 e 53. Pag. 117





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 112

Sentenza 4 - 7 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Miniere, cave e torbiere - Ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche - Ricorso della Provincia di Bolzano - Denunciata violazione della legge delega per mancato confronto con la Provincia ricorrente nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome - Questione introdotta una volta decorso il termine decadenziale di giorni sessanta dalla pubblicazione della disposizione normativa impugnata - Non estensibilità del *thema decidendum* quale fissato dal ricorso introduttivo - Inammissibilità della questione.

- D.lgs. 11 febbraio 2010, n. 22, art. 1, commi 3, 4, 5, 6 e 7.
- Costituzione, artt. 3 e 76; legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 27, comma 28.

Miniere, cave e torbiere - Ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche - Classificazione delle risorse geotermiche in risorse di interesse nazionale, risorse di interesse locale e piccole utilizzazioni locali - Ricorso della Provincia di Bolzano - Denunciata violazione della competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di miniere, acque minerali e termali, cave e torbiere - Qualificazione della disciplina denunciata quale principio fondamentale di riforma economico-sociale - Non fondatezza delle questioni.

- D.lgs. 11 febbraio 2010, n. 22, art. 1, commi 3, 4 e 5.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 8, n. 14, 105 e 107, in relazione al d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017, al d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 e al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266.

Miniere, cave e torbiere - Ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche - Definizione delle risorse geotermiche di interesse nazionale quali patrimonio indisponibile dello Stato e delle risorse di interesse locale quali patrimonio indisponibile regionale - Omessa previsione che la disposizione relativa all'appartenenza delle risorse geotermiche ad alta entalpia al patrimonio indisponibile dello Stato non trova applicazione per la Provincia di Bolzano - Illegittimità costituzionale in parte qua - Estensione della pronuncia alla Provincia autonoma di Trento.

- D.lgs. 11 febbraio 2010, n. 22, art. 1, comma 6.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 14, e 68; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115, art. 4.

Miniere, cave e torbiere - Ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche - Individuazione delle autorità competenti per le funzioni amministrative - Ricorso della Provincia di Bolzano - Denunciata violazione della competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di miniere, acque minerali e termali, cave e torbiere, nonché della corrispondente competenza amministrativa e della consistenza del patrimonio provinciale - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 11 febbraio 2010, n. 22, art. 1, comma 7.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 14, 16, 105 e 107, in relazione al d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017, al d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 e al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

Giudici: Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, 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'articolo 1, commi 3, 4, 5 6 e 7, del decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99), promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 23 aprile 2010, depositato in cancelleria il 30 aprile 2010 ed iscritto al n. 70 del registro ricorsi 2010.

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

Udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2011 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

Uditi gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 23 aprile 2010 e depositato il successivo 30 aprile la Provincia Autonoma di Bolzano ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 3, 4, 5, 6 e 7, del decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99).

1.1. — Le disposizioni impugnate prevedono:

(comma 3) che «Sono d'interesse nazionale le risorse geotermiche ad alta entalpia, o quelle economicamente utilizzabili per la realizzazione di un progetto geotermico, riferito all'insieme degli impianti nell'ambito del titolo di legittimazione, tale da assicurare una potenza erogabile complessiva di almeno 20 MW termici, alla temperatura convenzionale dei reflui di 15 gradi centigradi; sono inoltre di interesse nazionale le risorse geotermiche economicamente utilizzabili rinvenute in aree marine»;

(comma 4) che «fatto salvo quanto disposto ai commi 3 e 5 sono di interesse locale le risorse geotermiche a media e bassa entalpia, o quelle economicamente utilizzabili per la realizzazione di un progetto geotermico, riferito all'insieme degli impianti nell'ambito del titolo di legittimazione, di potenza inferiore a 20 MW termici ottenibili dal solo fluido geotermico alla temperatura convenzionale dei reflui di 15 gradi centigradi»;

(comma 5) che «sono piccole utilizzazioni locali le risorse geotermiche come definite e disciplinate dall'articolo 10. Le stesse non sono soggette alla disciplina mineraria di cui al regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, e all'articolo 826 del codice civile»;

(comma 6) che «le risorse geotermiche ai sensi e per gli effetti di quanto previsto e disciplinato dal regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, e dall'articolo 826 del codice civile sono risorse minerarie, dove le risorse geotermiche di interesse nazionale sono patrimonio indisponibile dello Stato mentre quelle di interesse locale sono patrimonio indisponibile regionale»;

(comma 7) che «le autorità competenti per le funzioni amministrative, ai fini del rilascio del permesso di ricerca e delle concessioni di coltivazione, comprese le funzioni di vigilanza sull'applicazione delle norme di polizia mineraria, riguardanti le risorse geotermiche d'interesse nazionale e locale sono le regioni o enti da esse delegati, nel



cui territorio sono rinvenute o il Ministero dello sviluppo economico di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che si avvale, per l'istruttoria e per il controllo sull'esercizio delle attività, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, della Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche – Ufficio nazionale minerario per gli idrocarburi di cui all'articolo 40 della legge 11 gennaio 1957, n. 6, e successive modifiche, alla cui denominazione sono aggiunte le parole «e le georisorse», di seguito denominato UNMIG, nel caso di risorse geotermiche rinvenute nel mare territoriale e nella piattaforma continentale italiana».

2. — La Provincia ricorrente sostiene che le disposizioni impugnate violerebbero l'articolo 8, n. 14, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), posto che la disciplina delle risorse geotermiche rientrerebbe “pacificamente” (viene richiamata sul punto la sentenza n. 65 del 2001 della Corte costituzionale) nella propria competenza legislativa primaria in materia di miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere.

La difesa provinciale afferma, inoltre, che, secondo la sentenza n. 165 del 2007 della Corte costituzionale, la particolare forma di autonomia espressa dalle norme del Titolo V della parte Seconda della Costituzione in favore delle Regioni ad autonomia ordinaria in punto di miniere troverebbe applicazione anche alle Regioni a statuto speciale.

La ricorrente sostiene, poi, che le disposizioni impugnate si porrebbero in contrasto anche con l'art. 107 dello Statuto speciale, dato che il decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1978, n. 1017 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di artigianato, incremento della produzione industriale, cave e torbiere, commercio, fiere e mercati), ed il decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), hanno trasferito alle Province autonome le attribuzioni delle amministrazioni dello Stato in materia di cave e torbiere e di attività di ricerca, produzione, stoccaggio, conservazione, trasporto e distribuzione dell'energia.

La Provincia autonoma di Bolzano sostiene, ancora, che le disposizioni impugnate si porrebbero in contrasto con l'art. 105 dello Statuto speciale, nonché con il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), posto che “impingono” in una materia già disciplinata da fonti provinciali. La difesa della ricorrente richiama, in particolare, le leggi della Provincia autonoma di Bolzano 8 novembre 1974, n. 18 (Provvidenze per lo sviluppo delle ricerche minerarie e per la migliore utilizzazione del porfido, marmo, pietre ornamentali e delle risorse idrotermali ed idrominerali), 10 novembre 1978, n. 67 (Disciplina della prospezione, ricerca e concessione delle sostanze minerarie), 19 febbraio 1993, n. 4 (Nuove norme in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia), 18 giugno 2002, n. 8 (Disposizioni sulle acque) e 30 settembre 2005, n. 7 (Norme in materia di utilizzazione di acque pubbliche e di impianti elettrici).

2.1. — La Provincia autonoma di Bolzano, dopo avere ricordato la perdurante vigenza del principio del parallelismo fra funzioni legislative ed amministrative aventi fondamento nello Statuto speciale, sostiene che l'art. 1, comma 7, del d.lgs. n. 22 del 2010 violerebbe anche gli artt. 8, n. 14, e 16 dello Statuto speciale, in quanto detterebbe una espressa disposizione sul riparto delle competenze amministrative in materia di risorse geotermiche, pretermettendo in radice le funzioni amministrative provinciali in materia di miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere.

2.2. — La Provincia autonoma di Bolzano sostiene, infine, che l'art. 1, comma 6, del d.lgs. n. 22 del 2010, nella parte in cui prevede che le risorse geotermiche di interesse nazionale sono patrimonio indisponibile dello Stato, mentre quelle di interesse locale rientrano nel patrimonio indisponibile della Regione, violerebbe l'art. 68 dello Statuto speciale, per il quale le Province, in corrispondenza delle nuove materie attribuite alla loro competenza, succedono, nell'ambito del proprio territorio, nei beni e nei diritti demaniali e patrimoniali di natura immobiliare dello Stato e nei beni e diritti demaniali e patrimoniali della Regione, esclusi in ogni caso quelli relativi al demanio militare, a servizi di carattere nazionale e a materie di competenza regionale, nonché le norme di attuazione statutaria dettate dal decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione) e dal decreto legislativo 21 dicembre 1998, n. 495 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al D.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115, in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione), che avrebbero trasferito alla Provincia autonoma di Bolzano tutti i beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione presenti sul territorio provinciale.



Secondo la difesa provinciale l'art. 1, comma 6, del decreto legislativo n. 22 del 2010 violerebbe, pertanto, l'art. 68 dello Statuto speciale, concretando così una evidente violazione dell'art. 119 Cost., posto che la titolarità della funzione legislativa in materia di miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere, comporterebbe in via diretta la riconducibilità al patrimonio provinciale dei correlati beni e diritti demaniali e patrimoniali di natura immobiliare originariamente di pertinenza statale e regionale.

3. — Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, con una memoria nella quale sostiene l'infondatezza delle questioni proposte nel ricorso.

3.1. — In via preliminare la difesa erariale ricorda che la materia delle risorse geotermiche, già disciplinata dalla legge 29 luglio 1927, n. 1443 (Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere nel Regno), nel generale contesto della disciplina delle miniere, ha poi trovato una specifica e differente regolamentazione da parte della legge 9 dicembre 1986, n. 896 (Disciplina della ricerca e della coltivazione delle risorse geotermiche), e sostiene che ciò sarebbe avvenuto, analogamente a quanto avvenuto in ordine agli idrocarburi (anch'essi inizialmente inclusi nella legge mineraria e, successivamente, oggetto di una disciplina autonoma), in ragione della specificità e particolarità della tipologia dei bisogni da soddisfare mediante l'utilizzazione delle risorse e, pertanto, in ragione della sua valenza quale fonte energetica. Questa tesi sarebbe comprovata dall'inclusione delle risorse geotermiche tra le fonti rinnovabili di energia da parte della legge 9 gennaio 1991, n. 10 (Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia), nell'ambito delle definizioni di un piano energetico nazionale.

La difesa erariale afferma, poi, che la riforma della materia recata dall'impugnato d.lgs. n. 22 del 2010 sarebbe stata originata dalla necessità di adeguare al principio della concorrenza la precedente disciplina, che era stata oggetto di segnalazione, ai sensi dell'art. 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, per il riconoscimento di alcuni diritti di esclusiva ad Enel s.p.a., per la preferenza accordata ad Enel s.p.a. ed Eni s.p.a. nell'assegnazione dei permessi di ricerca e nelle concessioni di coltivazione, nonché per la durata e la prorogabilità delle concessioni stesse.

3.2. — Ciò premesso, in via generale, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene l'infondatezza delle questioni proposte sull'assunto che la disciplina delle risorse geotermiche sarebbe riconducibile non a quella delle miniere, di cui all'art. 8, n. 14, dello Statuto speciale della Regione Trentino Alto-Adige, bensì a quella concorrente della produzione dell'energia, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

La difesa erariale richiama, sul punto, la sentenza n. 689 del 1988 della Corte costituzionale, che ha ritenuto che «lo sfruttamento dei fluidi provenienti dal sottosuolo per scopi energetici» rientra «nel novero delle risorse energetiche, la cui competenza, sotto ogni altro aspetto è rimasta riservata allo Stato».

L'Avvocatura dello Stato esclude, poi, che dalla sentenza n. 65 del 2001 della Corte costituzionale possa desumersi, come invece sostenuto dalla ricorrente, la inclusione delle risorse geotermiche nella categoria delle miniere, dato che in questa pronuncia la Corte, pur differenziando entrambe queste due categorie di beni dalle acque minerali e termali, le considererebbe comunque come separate e distinte.

3.3. — Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene, infine, che le disposizioni impugnate avrebbero un contenuto complesso in quanto, oltre a disciplinare la materia della produzione dell'energia, inciderebbero anche su altre materie rientranti nella competenza esclusiva dello Stato ed, in particolare, sulle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente. Il d.lgs. n. 22 del 2010, infatti, perseguirebbe e fisserebbe, da un lato, una disciplina a tutela della concorrenza, dettando specifiche disposizioni che assicurino il confronto competitivo nel rilascio dei permessi di ricerca e delle concessioni di sfruttamento, dall'altro, livelli adeguati e non riducibili di tutela su un bene, le risorse geotermiche, che esprimerebbe una multifunzionalità ambientale, oltre ad una funzione economico-produttiva.

4. — In prossimità dell'udienza pubblica, la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato una memoria, nella quale, oltre a ribadire le argomentazioni poste a base del ricorso, rileva che è lo stesso art. 1, comma 6, del d.lgs. n. 22 del 2010 a definire le risorse geotermiche quali risorse minerarie.

La Provincia autonoma di Bolzano lamenta, inoltre, che le disposizioni impugnate violerebbero anche gli articoli 3 e 76 della Costituzione, dato che il decreto legislativo sarebbe stato adottato individualmente dal Governo e senza confronto con la Provincia ricorrente nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, nonostante una espressa previsione delle legge di delega (art. 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99, recante «Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia»), richiedesse esplicitamente un'intesa tra il Governo e la Conferenza stessa.



Considerato in diritto

1. — La Provincia autonoma di Bolzano solleva questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 3, 4, 5, 6 e 7, del decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99), che disciplina le risorse geotermiche, assegna al patrimonio indisponibile dello Stato le risorse geotermiche di interesse nazionale ed al patrimonio indisponibile regionale quelle di interesse locale ed individua nelle Regioni o enti da esse delegati le autorità competenti per le funzioni amministrative riguardanti le risorse geotermiche d'interesse nazionale e locale, mentre individua organi statali come competenti nel caso di risorse geotermiche rinvenute nel mare territoriale e nella piattaforma continentale italiana.

1.1. — Per la ricorrente queste disposizioni violerebbero:

a) l'art. 8, n. 14, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), posto che la disciplina delle risorse geotermiche rientrerebbe "pacificamente" (viene richiamata sul punto la sentenza n. 65 del 2001 della Corte costituzionale) nella propria competenza legislativa primaria in materia di miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere;

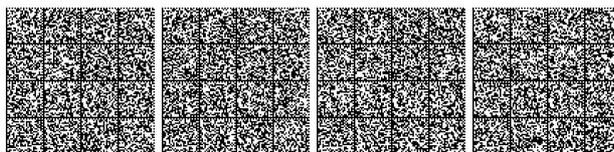
b) l'art. 107 dello Statuto speciale, dato che il decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1978, n. 1017 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di artigianato, incremento della produzione industriale, cave e torbiere, commercio, fiere e mercati), ed il decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), hanno trasferito alle Province autonome le attribuzioni delle amministrazioni dello Stato in materia di cave e torbiere e di attività di ricerca, produzione, stoccaggio, conservazione, trasporto e distribuzione dell'energia;

c) l'art. 105 dello Statuto speciale nonché il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), posto che "impingono" in una materia già disciplinata da fonti provinciali.

1.2 — L'art. 1, comma 7, del d.lgs. n. 22 del 2010, che individua nelle Regioni o enti da esse delegati le autorità competenti per le funzioni amministrative riguardanti le risorse geotermiche d'interesse nazionale e locale, mentre assegna ad organi statali la competenza nel caso di risorse geotermiche rinvenute nel mare territoriale e nella piattaforma continentale italiana, inoltre, violerebbe gli artt. 8, n. 14, e 16 dello Statuto speciale, in quanto detterebbe una espressa disposizione sul riparto delle competenze amministrative in materia di risorse geotermiche, pretermettendo in radice le funzioni amministrative provinciali in materia di miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere.

1.3. — L'art. 1, comma 6, del d.lgs. n. 22 del 2010, nella parte in cui prevede che le risorse geotermiche di interesse nazionale sono patrimonio indisponibile dello Stato, mentre quelle di interesse locale rientrano nel patrimonio indisponibile della Regione, infine, violerebbe l'art. 68 dello Statuto speciale e l'art. 119 Cost., in quanto le Province, in corrispondenza delle nuove materie attribuite alla loro competenza, succedono, nell'ambito del proprio territorio, nei beni e nei diritti demaniali e patrimoniali di natura immobiliare dello Stato e nei beni e diritti demaniali e patrimoniali della Regione, esclusi in ogni caso quelli relativi al demanio militare, a servizi di carattere nazionale e a materie di competenza regionale, e le norme di attuazione statutaria dettate dal decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione), e dal decreto legislativo 21 dicembre 1998, n. 495 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al D.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115, in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione), avrebbero trasferito alla Provincia autonoma di Bolzano tutti i beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione presenti sul territorio provinciale.

2. — Deve preliminarmente essere dichiarata inammissibile l'ulteriore questione di legittimità costituzionale proposta dalla Provincia autonoma di Bolzano nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, in riferimento agli artt. 3 e 76 Cost., sull'assunto che il decreto legislativo sarebbe stato adottato dal Governo senza confronto con la Provincia ricorrente nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, nonostante una espressa previsione della legge di delega (art. 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99, recante «Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia»), richiedesse esplicitamente un'intesa tra il Governo e la Conferenza stessa.



La questione è inammissibile, non potendo estendersi il *thema decidendum* quale fissato dal ricorso introduttivo, una volta decorso il termine decadenziale di giorni sessanta dalla pubblicazione della disposizione normativa impugnata.

3. — Prima di entrare nel merito delle questioni, è utile precisare che, in origine, le risorse geotermiche avevano una disciplina del tutto identica a quella prevista per le miniere. Infatti, l'art. 1, del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443 (Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere nel Regno), disponeva che «La ricerca e la coltivazione di sostanze minerali e delle energie del sottosuolo, industrialmente utilizzabili, sotto qualsiasi forma o conduzione fisica, sono regolate dalla presente legge».

Secondo questa disposizione, le risorse geotermiche erano pertanto assimilate alle miniere ed erano considerate beni giuridici di carattere economico – produttivo rientranti nel patrimonio indisponibile dello Stato. Più precisamente erano qualificabili beni originariamente e necessariamente appartenenti all'intera collettività nazionale.

Il sopravvenire dell'emergenza ambientale ha indotto il legislatore statale a distinguere le risorse geotermiche dalle altre risorse minerarie giacenti nel sottosuolo, provvedendo all'emanazione di una disciplina speciale, della quale fa menzione anche il codice dell'ambiente, precisando, all'art. 144, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che «le acque termali, minerali e per uso geotermico sono disciplinate da norme specifiche, nel rispetto del riparto delle competenze costituzionalmente determinate».

Detta nuova disciplina è costituita: *a)* da un insieme di norme contenute nella legge 9 dicembre 1986, n. 896 (Disciplina della ricerca e della coltivazione delle risorse geotermiche), nonché dal suo regolamento di attuazione, approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 27 maggio 1991, n. 395 (Approvazione del regolamento di attuazione della legge 9 dicembre 1986, n. 896), che, all'art. 10, prevede, per la ricerca delle risorse geotermiche, una procedura ante litteram analoga a quella che sarebbe stata la valutazione di impatto ambientale; dalla legge 9 gennaio 1991, n. 10 (Norme per l'attuazione del piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia), la quale, all'art. 3, inserisce tra le fonti rinnovabili di energia le risorse geotermiche; *b)* dal d.lgs. n. 22 del 2010, oggetto del presente giudizio, che ha successivamente disciplinato la materia; *c)* ed infine dall'art. 34 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), che ha delegato alle Regioni le funzioni amministrative relative alla ricerca ed alla coltivazione delle risorse geotermiche.

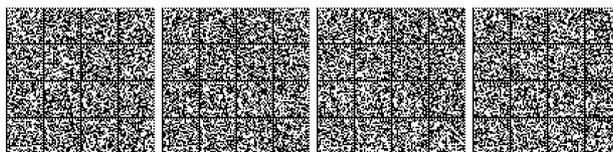
Alla luce di quanto sinora esposto, può dunque affermarsi che le “risorse geotermiche” costituiscono un bene giuridico multifunzionale, per le diverse utilità che esse esprimono: quella economica, relativa alla produzione di energia, e quella ambientale conseguente al fatto che esse costituiscono una fonte di energia rinnovabile e, quindi, compatibile con la tutela dell'ambiente. Energia e ambiente, in queste disposizioni, non sono più termini antitetici, ma conciliabili tra loro. Le risorse geotermiche, infatti, sono, contemporaneamente, un bene giuridico economico-produttivo ed un bene ambientale (sentenze n. 1 del 2010, n. 225 del 2009 e n. 105 del 2008).

Le richiamate disposizioni del d.lgs n. 22 del 2010, le quali hanno ad oggetto la gestione e l'utilizzazione delle risorse geotermiche, disciplinandone la ricerca, la coltivazione ed il loro inserimento nel piano energetico nazionale, si innestano nel quadro di una vera e propria rivoluzione della politica energetica, che finora ha visto nella combustione del carburante, e quindi in un fenomeno altamente inquinante, il principale strumento per la produzione di energia. Di conseguenza, esse hanno certamente il valore di una “riforma economico-sociale” di rilevanti importanza e, indipendentemente dal problema delle situazioni dominicali, debbono essere osservate anche dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome, titolari di competenze primarie in tema di “miniere”.

Dette disposizioni, inoltre, che perseguono l'unica *ratio* di ottenere energia rinnovabile e senza inquinamento, derivano dall'esercizio da parte dello Stato delle competenze esclusive in materia ambientale, in necessario concorso con le competenze in materia di energia, sicché, anche sotto questo profilo, esse sono in grado di imporsi all'osservanza da parte delle Province autonome, le quali sono sprovviste di competenze legislative primarie in materia di tutela dell'ambiente.

4. — Circa le questioni di legittimità costituzionale dei commi 3, 4 e 5, dell'art. 1 del d.lgs n. 22 del 2010, occorre innanzitutto ricordare che queste devono essere risolte tenendo presente che le disposizioni statali (r.d. n. 1443 del 1927) vigenti al momento della promulgazione dello Statuto speciale (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5), riconducevano le risorse geotermiche alla materia delle miniere. Scelta, come visto, confermata anche dalla disciplina statale successiva e dalla stessa disposizione censurata (art. 1, comma 6).

Da ciò non discende, tuttavia, la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale all'esame della Corte.



Al riguardo occorre osservare che gli impugnati commi 3, 4 e 5 dell'art. 1 del d. lgs. n. 22 del 2010 sono strumentali al perseguimento delle finalità enunciate nel precedente comma 1, nel quale si legge che «la ricerca e la coltivazione a scopi energetici delle risorse geotermiche effettuate nel territorio dello Stato, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale italiana [...] sono considerate di pubblico interesse e di pubblica utilità e sottoposti a regimi abilitativi ai sensi del presente decreto».

È proprio al fine di rendere effettivo il perseguimento di quelle finalità di pubblico interesse e di pubblica utilità sopra citate, che gli impugnati commi 3, 4 e 5 procedono ad una classificazione delle risorse geotermiche secondo il loro tasso di entalpia, cioè di potenza energetica, stabilendo: che le risorse geotermiche ad alta entalpia «sono di interesse nazionale», cioè producono utilità pubblica per l'intero territorio nazionale; che quelle a media e bassa entalpia «sono di interesse locale» (*recte* regionale o provinciale), soddisfano cioè un interesse pubblico limitato ai residenti in una data Regione o Provincia; e che le risorse definite «piccole utilizzazioni locali» soddisfano un interesse puramente locale e sono sottoposte alla disciplina semplificata di cui all'art. 10 dello stesso decreto.

In sostanza le risorse geotermiche, considerate nel loro valore energetico e nel loro valore ambientale, sono ritenute «di pubblico interesse e di pubblica utilità» solo entro una determinata soglia di potenza energetica e sono, conseguentemente, divise in due categorie: l'una, relativa alle risorse ad alta entalpia, di «interesse nazionale», l'altra, relativa alle risorse a media e bassa entalpia, di «interesse regionale o provinciale».

Si è, dunque, di fronte ad un principio fondamentale di riforma economico-sociale, che la Provincia autonoma di Bolzano è tenuta anch'essa a rispettare, ai sensi dell'art. 4 dello Statuto di autonomia.

Le questioni di legittimità costituzionale, in proposito avanzate dalla Provincia autonoma di Bolzano, devono, di conseguenza, essere dichiarate non fondate.

5. — Diverso discorso è da fare in relazione alle questioni sollevate in riferimento al comma 6, dell'art. 1, del d.lgs. n. 22 del 2010, secondo il quale «le risorse geotermiche, ai sensi e per gli effetti di quanto previsto e disciplinato dal regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, e dall'art. 826 del codice civile, sono risorse minerarie dove le risorse geotermiche di interesse nazionale sono patrimonio indisponibile dello Stato, mentre quelle di interesse locale, sono patrimonio indisponibile regionale».

In questa disposizione si afferma, in sostanza, che, in conformità all'art. 43 Cost. (secondo il quale «la legge può riservare originariamente [...] fonti di energia [...] di preminente interesse generale»), le risorse geotermiche sono beni comuni e, ferma tale natura, la legge provvede, ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., ad attribuire le stesse al patrimonio statale o regionale.

Per quanto riguarda la Provincia autonoma di Bolzano, si deve peraltro tener presente che la stessa ha una competenza legislativa primaria in materia di miniere (e quindi di risorse geotermiche) e che l'art. 68 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige prevede che «le province, in corrispondenza delle nuove materie attribuite alla loro competenza, succedono, nell'ambito del proprio territorio, nei beni e nei diritti demaniali e patrimoniali di natura immobiliare dello Stato e nei beni e nei diritti demaniali della regione, esclusi in ogni caso quelli relativi al demanio militare, a servizi di carattere nazionale e a materie di competenza regionale». Va inoltre ricordato che, in attuazione di tale previsione, l'art. 4 delle Norme di attuazione dello Statuto, approvate con d.P.R. n. 115 del 1973, annovera le «miniere» tra i beni e diritti demaniali trasferiti alla Provincia autonoma di Bolzano.

Qui la contraddizione delle norme statali di riforma economico-sociale con le disposizioni statutarie è evidente.

Senonché occorre tener presente che le disposizioni statutarie, come sopra si è accennato, concernono soltanto l'aspetto patrimoniale delle risorse geotermiche e non quello ambientale, sicché il contrasto delle norme statali con quelle statutarie riguarda soltanto l'appartenenza del bene e non le utilità ambientali che le risorse geotermiche esprimono (sentenze n. 1 del 2010, n. 225 del 2009 e n. 105 del 2008).

Ne consegue che, nel vigente quadro ordinamentale, la Provincia di Bolzano è tenuta ad osservare le norme statali costituenti riforme economico-sociali per quegli aspetti che riguardano la gestione e la migliore utilizzazione delle risorse geotermiche, siano esse di alta, media o bassa entalpia, mentre mantiene tutti i suoi diritti per quanto concerne gli aspetti economici. In altre termini, spettano alla Provincia i canoni relativi ai permessi di ricerca ed alle concessioni delle risorse geotermiche.

Se ne deve concludere che il comma 6 dell'art. 1 del d.lgs. n. 22 del 2010, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che la disposizione relativa all'appartenenza delle risorse geotermiche ad alta entalpia al patrimonio indisponibile dello Stato non si applica alla Provincia di Bolzano.



La conclusione appena enunciata deve estendersi anche alla Provincia autonoma di Trento, in base alla giurisprudenza di questa Corte, secondo cui la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma statale, a seguito del ricorso di una Provincia autonoma, qualora sia basata sulla violazione del sistema statutario della Regione Trentino-Alto Adige, deve estendere la sua efficacia anche all'altra (*ex plurimis*, sentenza n. 133 del 2010).

6. — Le questioni proposte in riferimento al comma 7 dell'art. 1 del d.lgs. n. 22 del 2010 sono, invece, non fondate.

La disposizione impugnata, infatti, conferisce, in base al principio di sussidiarietà, le funzioni amministrative in tema di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche alle Regioni, e, quindi, anche alla Provincia autonoma di Bolzano, e non risulta, pertanto, in alcun modo lesiva, delle attribuzioni costituzionali della ricorrente. Come, d'altronde, non lesiva risulta essere la attribuzione ad organi statali delle funzioni amministrative riguardanti le risorse geotermiche rinvenute nel mare aperto e nella piattaforma continentale italiana, posto che si tratta di ambiti di territorio sottratti alla competenza regionale e ricadenti pacificamente in quella dello Stato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, del decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99), nella parte in cui non prevede che la disposizione relativa all'appartenenza delle risorse geotermiche ad alta entalpia al patrimonio indisponibile dello Stato non si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 3, 4 e 5, del d.lgs. n. 22 del 2010, sollevate, in riferimento agli articoli 8, n. 14, 105 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione al decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1978, n. 1017 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di artigianato, incremento della produzione industriale, cave e torbiere, commercio, fiere e mercati) ed al decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), nonché in relazione al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del decreto legislativo n. 22 del 2010 sollevate, in riferimento agli artt. 8, n. 14, 16, 105 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, in relazione al decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione), al d.P.R. n. 235 del 1977, al d.P.R. n. 1017 del 1978, nonché in relazione al decreto legislativo n. 266 del 1992, dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: MADDALENA

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 7 aprile 2011

Il Direttore della cancelleria: MELATTI



N. 113

Sentenza 4 - 7 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Casi di revisione - Rinnovazione del processo allorché la sentenza o il decreto penale di condanna sia in contrasto con la sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo che abbia accertato l'assenza di equità del processo ai sensi dell'art. 6 della CEDU - Mancata previsione - Questione analogica, per finalità perseguite, ad altra sollevata dal rimettente nel medesimo giudizio *a quo* e dichiarata non fondata, ma da ritenersi diversa per ampiezza dell'oggetto, parametro evocato ed argomentazioni svolte - Ammissibilità, attesa l'insussistenza della preclusione alla riproposizione della questione nello stesso grado di giudizio.

- Cod. proc. pen., art. 630.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 46.

Costituzione e leggi costituzionali - Potestà legislativa - Limite del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117, primo comma, Cost.) - Obblighi derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) - Eventuale contrasto di norma interna con norma CEDU - Impossibilità di interpretare la norma interna in senso conforme alla Convenzione - Necessità di proposizione della questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. - Spettanza alla Corte costituzionale del compito di verificare la conformità a Costituzione della norma convenzionale e, dunque, la sua idoneità ad integrare il suddetto parametro.

- Cod. proc. pen., art. 630.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 46.

Processo penale - Casi di revisione - Revisione della sentenza o del decreto penale di condanna al fine di conseguire la riapertura del processo, quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, par. 1, della CEDU, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo - Mancata previsione - Violazione dell'obbligo internazionale imposto dall'art. 46 della CEDU agli Stati contraenti di conformarsi alle sentenze definitive della Corte europea dei diritti dell'uomo sulle controversie di cui sono parti - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Cod. proc. pen., art. 630.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 46.

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. 630 del codice di procedura penale, promosso dalla Corte di appello di Bologna nel procedimento penale a carico di D.P., con ordinanza del 23 dicembre 2008, iscritta al n. 303 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, 1ª serie speciale, dell'anno 2010.

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

Udito nella camera di consiglio del 9 febbraio 2011 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.



Ritenuto in fatto

1. – Con ordinanza del 23 dicembre 2008, pervenuta a questa Corte, con la prova delle prescritte notificazioni e comunicazioni, il 26 agosto 2010, la Corte di appello di Bologna ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione e all'art. 46 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti: «CEDU»), ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, questione di legittimità costituzionale dell'art. 630 del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede la rinnovazione del processo allorché la sentenza o il decreto penale di condanna siano in contrasto con la sentenza definitiva della Corte [europea dei diritti dell'uomo] che abbia accertato l'assenza di equità del processo, ai sensi dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo».

Il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a deliberare due richieste riunite di revisione, proposte, ai sensi degli artt. 629 e seguenti cod. proc. pen., dal difensore di un condannato e da quest'ultimo personalmente, in relazione alla medesima sentenza di condanna. Alla data della prima delle due richieste – quella del difensore, presentata l'11 gennaio 2006 – il condannato stava spiando, in regime di detenzione domiciliare, la parte residua della pena di tredici anni e sei mesi di reclusione, inflittagli dalla Corte d'assise di Udine con sentenza del 3 ottobre 1994, divenuta irrevocabile il 27 marzo 1996.

Dopo la condanna definitiva – proseguì il rimettente – l'interessato si era rivolto alla Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale, con «sentenza del 9 settembre 1998», aveva accertato il carattere «non equo» del processo celebrato nei suoi confronti, per violazione dell'art. 6 della CEDU: violazione ravvisata segnatamente nel fatto che il ricorrente era stato condannato sulla base delle dichiarazioni rese da tre coimputati, non esaminati in contraddittorio perché in dibattimento si erano avvalsi della facoltà di non rispondere.

Il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa aveva sollecitato, quindi, più volte lo Stato italiano ad adottare le misure necessarie per garantire l'osservanza della citata decisione: sollecitazioni rimaste, peraltro, senza effetto.

Nel frattempo, sul versante interno, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Udine aveva promosso incidente di esecuzione al fine di verificare – alla luce di detta pronuncia – la legittimità della detenzione del condannato, con contestuale richiesta di sospensione dell'esecuzione della pena.

Accogliendo il ricorso successivamente proposto dal pubblico ministero avverso l'ordinanza di rigetto della Corte d'assise di Udine, la Corte di cassazione, con sentenza 1° dicembre 2006-25 gennaio 2007, n. 2800, aveva dichiarato l'inefficacia dell'ordine di carcerazione emesso nei confronti del condannato, disponendone la liberazione. Nell'occasione, la Corte di cassazione aveva enunciato il principio di diritto in forza del quale «il giudice dell'esecuzione deve dichiarare, a norma dell'art. 670 cod. proc. pen., l'ineseguitabilità del giudicato quando la Corte europea [...] dei diritti dell'uomo [...] abbia accertato che la condanna è stata pronunciata per effetto della violazione delle regole sul processo equo sancite dall'art. 6 della Convenzione europea e abbia riconosciuto il diritto del condannato alla rinnovazione del giudizio, anche se il legislatore abbia ommesso di introdurre nell'ordinamento il mezzo idoneo ad instaurare il nuovo processo».

Parallelamente, e prima che intervenisse la pronuncia della Corte di cassazione ora ricordata, il difensore del condannato aveva proposto al giudice *a quo* l'istanza di revisione che dà origine al giudizio principale. La difesa aveva sostenuto, in particolare, che la fattispecie considerata poteva essere ricondotta all'ipotesi del contrasto fra giudicati, di cui all'art. 630, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen., stante l'equiparabilità della decisione della Corte europea alla sentenza di un «giudice speciale»; aggiungendo che il mancato accoglimento di tale tesi avrebbe reso la norma costituzionalmente illegittima, per contrasto con gli artt. 3 e 111 Cost. Il difensore aveva chiesto, altresì, la sospensione dell'esecuzione della pena inflitta al proprio assistito: sospensione che era stata concessa dal giudice *a quo*.

Con ordinanza del 15 marzo 2006, la Corte d'appello rimettente – ritenendo impraticabile la soluzione interpretativa prospettata in via principale dalla difesa – aveva sollevato, in riferimento agli artt. 3, 10 e 27 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 630, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen., «nella parte in cui esclude, dai casi di revisione, l'impossibilità che i fatti stabiliti a fondamento della sentenza o del decreto di condanna si concilino con la sentenza della Corte Europea che abbia accertato l'assenza di equità del processo, ai sensi dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo».

In relazione agli indicati parametri, la questione era stata dichiarata, peraltro, infondata da questa Corte con sentenza n. 129 del 2008. La Corte aveva escluso, in specie, tanto la configurabilità di una disparità di trattamento fra casi simili, attenendo il contrasto fra giudicati, evocato dalla norma censurata, ai «fatti» su cui si fondano le diverse sentenze, e non alle valutazioni in esse effettuate; quanto una lesione della presunzione di innocenza, intesa come norma di diritto internazionale consuetudinario, posto che detta presunzione si dissolve allorché il processo è giunto al suo epilogo; quanto, infine, una compromissione della finalità rieducativa della pena, non potendo le regole del «giusto



processo” essere considerate strumentali alla rieducazione del condannato. Nell’occasione, la Corte aveva comunque sottolineato «l’improrogabile necessità di predisporre adeguate misure», volte a riparare le violazioni ai principi in tema di “equo processo”, accertate dalla Corte europea dei diritti dell’uomo.

Ripresa quindi la trattazione del procedimento davanti alla Corte d’appello rimettente, il Procuratore generale aveva eccepito l’illegittimità costituzionale dell’art. 630 cod. proc. pen. sotto un diverso profilo: quello, cioè, della lesione dell’art. 117 Cost. in riferimento all’art. 46, paragrafo 1, della CEDU, che sancisce l’obbligo degli Stati contraenti di conformarsi alle sentenze definitive della Corte europea, rimuovendo ogni effetto contrario.

Ad avviso del giudice *a quo*, la questione sarebbe, in tale termini, proponibile, in quanto basata su censure nuove e distinte rispetto a quelle già esaminate dalla Corte costituzionale. Indubbia risulterebbe, altresì, la sua rilevanza nel giudizio *a quo*. Allo stato, infatti, le richieste di revisione che il rimettente è chiamato a deliberare dovrebbero essere dichiarate inammissibili, ai sensi dell’art. 634 cod. proc. pen., perché proposte fuori delle ipotesi previste dall’art. 630 del medesimo codice: declaratoria che lascerebbe, peraltro, «senza risposta» l’esigenza – suscettibile di scaturire dall’eventuale assoluzione dell’imputato all’esito di un nuovo processo – di riparare l’ingiusta detenzione (art. 314 cod. proc. pen.) o l’errore giudiziario (art. 643 cod. proc. pen.). L’accoglimento della questione renderebbe, al contrario, ammissibili le richieste, «con tutte le potenziali conseguenze».

Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* rileva come, alla luce dei principi affermati dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, le disposizioni della CEDU – nell’interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo – costituiscano «norme interposte» ai fini della verifica del rispetto dell’art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone al legislatore di conformarsi agli obblighi internazionali: con la conseguenza che, ove il giudice ravvisi un contrasto, non componibile per via di interpretazione, tra una norma interna e una norma della Convenzione, egli non può disapplicare la norma interna, ma deve sottoporla a scrutinio di costituzionalità in rapporto al parametro dianzi indicato.

Il censurato art. 630 cod. proc. pen. risulterebbe, in effetti, inconciliabile con la previsione dell’art. 46, paragrafo 1, della CEDU, a fronte della quale gli Stati contraenti sarebbero tenuti ad adeguare la propria legislazione alle norme della Convenzione, nel significato loro attribuito dalla Corte europea: obbligo internazionale che, nel caso di specie, la Corte di Strasburgo avrebbe ritenuto violato con la sentenza precedentemente ricordata.

Si dovrebbe dunque concludere che l’art. 630 cod. proc. pen. lede, sia pure indirettamente, l’art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui – nell’individuare i casi di revisione – omette tuttora di prevedere la rinnovazione del processo, allorché la sentenza o il decreto penale di condanna siano in contrasto con una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell’uomo che abbia accertato «l’assenza di equità del processo», ai sensi dell’art. 6 della CEDU.

2.1. – È intervenuto nel giudizio di costituzionalità il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

Ad avviso della difesa dello Stato, andrebbe escluso che l’istituto della revisione, quale disciplinato dal codice di procedura penale, rappresenti lo strumento adeguato per adempiere l’obbligo internazionale richiamato dal rimettente.

Dalla sentenza di questa Corte n. 129 del 2008 emergerebbe, infatti, con chiarezza come la fattispecie in discussione non sia assimilabile al conflitto di giudicati contemplato dall’art. 630, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen., non sussistendo una incompatibilità, sotto il profilo «naturalistico», tra i fatti ritenuti nella pronuncia nazionale e quelli ritenuti nella sentenza della Corte europea.

La revisione è, d’altra parte, configurata dal codice di rito come un mezzo di impugnazione straordinario preordinato esclusivamente al proscioglimento della persona già condannata in via definitiva; laddove, di contro, l’accertata violazione del diritto all’equo processo non equivale a prova dell’innocenza: non tutte le violazioni procedurali si riverberano, infatti, allo stesso modo sulla condanna, la quale potrebbe essere eventualmente confermata anche sottraendo l’elemento d’accusa «viziato».

Si dovrebbe, pertanto, ritenere che solo attraverso l’intervento del legislatore possa essere introdotta una riapertura del processo specificamente modulata sugli effetti delle sentenze della Corte europea.

2.2. – Con successiva memoria, l’Avvocatura generale dello Stato ha insistito per la declaratoria di inammissibilità o di infondatezza della questione.

La difesa erariale osserva come l’inserimento della decisione della Corte europea tra le ipotesi di revisione, nei termini auspicati dal rimettente, finirebbe per risolversi – essendo il ricorso a detta Corte subordinato al previo esaurimento dei rimedi interni (art. 35, paragrafo 1, della CEDU) – nella creazione di un «improvvido quarto grado di giudizio», atto a minare la coerenza dell’intero sistema processuale penale.



L'istituto della revisione è infatti basato, per lunga tradizione storica, sulla sopravvenienza di fatti oggettivi, esterni all'iter processuale, che rendono logicamente ed eticamente doveroso rimuovere gli effetti di una sentenza penale irrevocabile. Se si consentisse la revisione a seguito di una mera rivalutazione degli stessi fatti già esaminati nei tre gradi di giudizio e poi riesaminati dalla Corte europea, si innoverebbe profondamente tale impianto, con evidenti rischi per alcune categorie di processi (quali quelli contro la criminalità organizzata).

Occorrerebbe, in ogni caso, individuare una categoria di vizi così assoluti da non essere sanati dal giudicato, stabilendo, altresì, a quali condizioni le violazioni accertate dalla Corte europea possano dare luogo alla revisione, posto che non sempre dette violazioni incidono sulla correttezza della decisione interna. In quest'ottica, la revisione non costituirebbe, comunque, l'istituto più adatto a soddisfare le esigenze di adeguamento alle decisioni dei Giudici di Strasburgo, anche per la sua rigidità riguardo all'esito, scandito dalla secca alternativa tra la conferma della sentenza di condanna e il proscioglimento: rigidità eliminabile solo a seguito di modifiche talmente incisive da cambiare il volto dell'istituto stesso.

Sotto altro profilo, poi, andrebbe tenuto conto delle differenze qualitative tra responsabilità dello Stato derivanti da sentenze della Corte europea che richiedono misure individuali di esecuzione, e responsabilità dello Stato scaturenti da sentenze che richiedono misure generali, come nel caso dell'espropriazione.

Nell'accertare violazioni dell'art. 6 della CEDU, la Corte di Strasburgo avrebbe, in effetti – secondo l'Avvocatura dello Stato – sempre adottato misure individuali a favore dei ricorrenti in sede di equa riparazione, ai sensi dell'art. 41 della CEDU. Non avrebbe mai espressamente invitato lo Stato italiano ad adottare una riforma, ponendo vincoli conformativi, ma avrebbe ribadito piuttosto la sua giurisprudenza, secondo la quale spetta allo Stato, sotto il controllo del Comitato dei ministri, scegliere i mezzi per adempiere nell'ordinamento nazionale agli obblighi scaturenti dall'art. 46 della CEDU.

Tutto ciò conforterebbe la convinzione che spetti unicamente al legislatore introdurre forme di riapertura del processo a seguito di sentenze della Corte europea, calibrandole sulla specificità delle diverse situazioni, nell'ottica di contemperare le esigenze della certezza del diritto e quelle di tutela dei diritti (anche) processuali dei soggetti che hanno subito una condanna.

Considerato in diritto

1. – La Corte di appello di Bologna dubita della legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione e all'art. 46 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dell'art. 630 del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede la rinnovazione del processo allorché la sentenza o il decreto penale di condanna siano in contrasto con la sentenza definitiva della Corte [europea dei diritti dell'uomo] che abbia accertato l'assenza di equità del processo, ai sensi dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo».

La Corte rimettente è chiamata a delibare due richieste riunite di revisione, aventi ad oggetto una sentenza di condanna a pena detentiva, divenuta irrevocabile. Secondo quanto riferisce il giudice *a quo*, le richieste farebbero seguito all'avvenuto accertamento, da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, del carattere “non equo” del processo svoltosi nei confronti del condannato: ciò, in quanto la condanna era stata emessa sulla base delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari da tre coimputati, non esaminati in dibattimento perché si erano avvalsi della facoltà di non rispondere (e, dunque, in violazione del diritto dell'accusato a interrogare o fare interrogare i testimoni a carico, garantito dall'art. 6, paragrafo 3, lettera d, della CEDU).

Escluso che la descritta evenienza possa essere ricondotta ad alcuno dei casi di revisione attualmente contemplati dall'art. 630 cod. proc. pen. – e, in particolare, a quello (invocato nella prima delle richieste) della inconciliabilità tra giudicati, di cui al comma 1, lettera a) – la Corte rimettente assume che, proprio per questa ragione, la norma censurata risulterebbe inconciliabile con le previsioni dell'art. 46 della CEDU. Nell'obbligare gli Stati contraenti ad uniformarsi alle sentenze definitive della Corte europea, la disposizione convenzionale ora citata li vincolerebbe, infatti, a permettere la rinnovazione del processo, pur definito con sentenza o decreto penale irrevocabile, allorché la Corte di Strasburgo ne abbia accertato il carattere “non equo”, ai sensi dell'art. 6 della CEDU.

Di conseguenza, il denunciato art. 630 cod. proc. pen. verrebbe a porsi, sia pure indirettamente, in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone al legislatore il rispetto degli obblighi internazionali.

2. – In via preliminare, va osservato come la questione di legittimità costituzionale in esame debba ritenersi ammissibile, in quanto sostanzialmente diversa – pur nell'analogia delle finalità perseguite – rispetto a quella in prece-



denza sollevata dalla Corte di appello di Bologna nel medesimo giudizio e dichiarata non fondata da questa Corte con sentenza n. 129 del 2008.

Detta diversità si apprezza in rapporto a tutti e tre gli elementi che compongono la questione: l'oggetto è più ampio (essendo sottoposto a scrutinio l'art. 630 cod. proc. pen. nella sua interezza, e non la sola disposizione di cui al comma 1, lettera *a*), nuovo è il parametro evocato e differenti sono anche le argomentazioni svolte a sostegno della denuncia di incostituzionalità.

Non ricorre, pertanto, nella specie, la preclusione alla riproposizione della questione nel medesimo grado di giudizio, volta ad evitare un bis in idem che si risolverebbe nella impugnazione della precedente decisione della Corte, inammissibile alla stregua dell'ultimo comma dell'art. 137 Cost. (al riguardo, tra le altre, sentenze n. 477 del 2002, n. 225 del 1994 e n. 257 del 1991).

3. – Nel merito, la questione è fondata, nei termini di seguito specificati.

4. – L'art. 46 della CEDU – evocato dal giudice *a quo* quale «norma interposta» – impegna, al paragrafo 1, gli Stati contraenti «a conformarsi alle sentenze definitive della Corte [europea dei diritti dell'uomo] sulle controversie di cui sono parti»; soggiungendo, al paragrafo 2, che «la sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei ministri che ne controlla l'esecuzione».

Si tratta di previsione di centrale rilievo nel sistema europeo di tutela dei diritti fondamentali, che fa perno sulla Corte di Strasburgo: è evidente, infatti, come la consistenza dell'obbligo primario nascente dalla CEDU a carico degli Stati contraenti – riconoscere a ogni persona i diritti e le libertà garantiti dalla Convenzione (art. 1) – venga a dipendere, in larga misura, dalle modalità di “composizione” delle singole violazioni accertate.

Al riguardo, si deve rilevare come, successivamente all'ordinanza di rimessione, l'art. 46 della CEDU sia stato modificato per effetto dell'entrata in vigore (il 1° giugno 2010) del Protocollo n. 14 alla Convenzione (ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 15 dicembre 2005, n. 280). La modifica non elide, peraltro, le esigenze poste a fondamento della questione di costituzionalità, ma semmai le rafforza. Tramite l'aggiunta di tre ulteriori paragrafi, si prevede, infatti, che il Comitato dei ministri possa chiedere alla Corte di Strasburgo una decisione interpretativa, quando vi siano dubbi circa il contenuto di una sentenza definitiva in precedenza adottata, tali da ostacolare il controllo sulla sua esecuzione (paragrafo 3 dell'art. 46); nonché, soprattutto, che possa chiedere alla Corte una ulteriore pronuncia, la quale accerti l'avvenuta violazione dell'obbligo per una Parte contraente di conformarsi alle sue sentenze (paragrafi 4 e 5). Viene introdotto, così, uno specifico procedimento di infrazione, atto a costituire un più incisivo mezzo di pressione nei confronti dello Stato convenuto.

Quanto, poi, ai contenuti dell'obbligo, l'art. 46 va letto in combinazione sistematica con l'art. 41 della CEDU, a mente del quale, «se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette che in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa».

A questo proposito, è peraltro consolidata, nella più recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo, l'affermazione in forza della quale, «quando la Corte constata una violazione, lo Stato convenuto ha l'obbligo giuridico, non solo di versare agli interessati le somme attribuite a titolo di equa soddisfazione, ma anche di adottare le misure generali e/o, se del caso, individuali necessarie» (tra le molte, Grande Camera, sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, punto 147; Grande Camera, sentenza 1° marzo 2006, Sejdovic contro Italia, punto 119; Grande Camera, sentenza 8 aprile 2004, Assanidzé contro Georgia, punto 198). Ciò in quanto, alla luce dell'art. 41 della CEDU, le somme assegnate a titolo di equo indennizzo mirano unicamente ad «accordare un risarcimento per i danni subiti dagli interessati nella misura in cui questi costituiscano una conseguenza della violazione che non può in ogni caso essere cancellata» (sentenza 13 luglio 2000, Scozzari e Giunta contro Italia, punto 250).

La finalità delle misure individuali che lo Stato convenuto è tenuto a porre in essere è, per altro verso, puntualmente individuata dalla Corte europea nella restitutio in integrum in favore dell'interessato. Dette misure devono porre, cioè, «il ricorrente, per quanto possibile, in una situazione equivalente a quella in cui si troverebbe se non vi fosse stata una inosservanza [...] della Convenzione» (*ex plurimis*, Grande Camera, sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, punto 151; sentenza 10 novembre 2004, Sejdovic contro Italia, punto 55; sentenza 18 maggio 2004, Somogyi contro Italia, punto 86). In quest'ottica, lo Stato convenuto è chiamato anche a rimuovere gli impedimenti che, a livello di legislazione nazionale, si frappongono al conseguimento dell'obiettivo: «ratificando la Convenzione», difatti, «gli Stati contraenti si impegnano a far sì che il loro diritto interno sia compatibile con quest'ultima» e, dunque, anche ad «eliminare, nel proprio ordinamento giuridico interno, ogni eventuale ostacolo a un adeguato ripristino della situazione del ricorrente» (Grande Camera, sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, punto 152; Grande Camera, sentenza 8 aprile 2004, Assanidzé contro Georgia, punto 198).



Con particolare riguardo alle infrazioni correlate allo svolgimento di un processo, e di un processo penale in specie, la Corte di Strasburgo, muovendo dalle ricordate premesse, ha identificato nella riapertura del processo il meccanismo più consono ai fini della restitutio in integrum, segnatamente nei casi di accertata violazione delle garanzie stabilite dall'art. 6 della Convenzione. Ciò, in conformità alle indicazioni già offerte dal Comitato dei ministri, in particolare nella Raccomandazione R(2000)2 del 19 gennaio 2000, con la quale le Parti contraenti sono state specificamente invitate «ad esaminare i rispettivi ordinamenti giuridici nazionali allo scopo di assicurare che esistano adeguate possibilità di riesame di un caso, ivi compresa la riapertura di procedimenti, laddove la Corte abbia riscontrato una violazione della Convenzione».

I Giudici di Strasburgo hanno affermato, in specie – con giurisprudenza ormai costante – che, quando un privato è stato condannato all'esito di un procedimento inficiato da inosservanze dell'art. 6 della Convenzione, il mezzo più appropriato per porre rimedio alla violazione constatata è rappresentato, in linea di principio, «da un nuovo processo o dalla riapertura del procedimento, su domanda dell'interessato», nel rispetto di tutte le condizioni di un processo equo (*ex plurimis*, sentenza 11 dicembre 2007, Cat Berro contro Italia, punto 46; sentenza 8 febbraio 2007, Kollcaku contro Italia, punto 81; sentenza 21 dicembre 2006, Zunic contro Italia, punto 74; Grande Camera, sentenza 12 maggio 2005, Öcalan contro Turchia, punto 210). Ciò, pur dovendosi riconoscere allo Stato convenuto una discrezionalità nella scelta delle modalità di adempimento del proprio obbligo, sotto il controllo del Comitato dei ministri e nei limiti della compatibilità con le conclusioni contenute nella sentenza della Corte (tra le molte, Grande Camera, sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, punto 152; Grande Camera, sentenza 1° marzo 2006, Sejdivic contro Italia, punti 119 e 127; Grande camera, sentenza 12 maggio 2005, Öcalan contro Turchia, punto 210).

5. – Si comprende, peraltro, come al fine di assicurare la restitutio in integrum della vittima della violazione, nei sensi indicati dalla Corte europea, occorre poter rimettere in discussione il giudicato già formatosi sulla vicenda giudiziaria sanzionata. L'avvenuto esaurimento dei rimedi interni rappresenta, infatti, condizione imprescindibile di legittimazione per il ricorso alla Corte di Strasburgo (art. 35, paragrafo 1, della CEDU): con la conseguenza che quest'ultima si pronuncia, in via di principio, su vicende già definite a livello interno con decisione irrevocabile.

In tale prospettiva, larga parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa – soprattutto dopo la citata Raccomandazione R(2000)2 – si è dotata di una apposita disciplina, intesa a permettere la riapertura del processo penale riconosciuto “non equo” dalla Corte europea; mentre in altri Paesi, pure in assenza di uno specifico intervento normativo, la riapertura è stata comunque garantita da una applicazione estensiva del mezzo straordinario di impugnazione già previsto dalla legislazione nazionale.

La situazione si presenta significativamente diversa nell'ordinamento italiano. L'impossibilità di avvalersi, ai fini considerati, del mezzo straordinario di impugnazione storicamente radicato nel sistema processuale penale – cioè, la revisione – è, infatti, generalmente riconosciuta, non essendo l'ipotesi in questione riconducibile ad alcuno dei casi attualmente contemplati dall'art. 630 cod. proc. pen. Tale insieme di casi riflette, d'altronde, la tradizionale configurazione dell'istituto quale strumento volto a comporre il dissidio tra la “verità processuale”, consacrata dal giudicato, e la “verità storica”, risultante da elementi fattuali “esterni” al giudicato stesso. Si tratta, in altre parole, di un rimedio contro il difettoso apprezzamento da parte del giudice del fatto storico-naturalistico: difetto che può emergere per contrasto con i fatti stabiliti da decisioni distinte da quella oggetto di denuncia (lettere a e b dell'art. 630 cod. proc. pen.); per insufficiente conoscenza degli elementi probatori al momento della decisione (lettera c), o per effetto di dimostrata condotta criminosa (lettera d). Al tempo stesso, la revisione risulta strutturata in funzione del solo proscioglimento della persona già condannata: obbiettivo, che si trova immediatamente espresso come oggetto del giudizio prognostico circa l'idoneità dimostrativa degli elementi posti a base della domanda di revisione, che l'art. 631 cod. proc. pen. eleva a condizione di ammissibilità della domanda stessa.

Nel caso di accertamento, da parte della Corte di Strasburgo, della violazione dell'art. 6 della CEDU la prospettiva è affatto diversa. Si tratta, in tal caso, di porre rimedio, oltre i limiti del giudicato (considerati tradizionalmente comunque insuperabili con riguardo agli errores in procedendo), a un “vizio” interno al processo, tramite una riapertura del medesimo che ponga l'interessato nelle condizioni in cui si sarebbe trovato in assenza della lesione. Rimediare al difetto di “equità” di un processo, d'altro canto, non significa giungere necessariamente a un giudizio assolutorio: chi è stato condannato, ad esempio, da un giudice non imparziale o non indipendente – secondo la valutazione della Corte europea – deve vedersi assicurato un nuovo processo davanti a un giudice rispondente ai requisiti di cui all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, senza che tale diritto possa rimanere rigidamente subordinato a un determinato tipo di pronostico circa il relativo esito (il nuovo processo potrebbe bene concludersi, ad esempio, anziché con l'assoluzione, con una condanna, fermo naturalmente il divieto della reformatio in peius).



Esclusa, dunque, la fruibilità dell'istituto della revisione, la giurisprudenza ha sperimentato diverse soluzioni ermeneutiche intese a salvaguardare i diritti riconosciuti dalla CEDU, superando le preclusioni connesse al giudicato. Per comune convincimento, tuttavia, si tratta di soluzioni parziali e inidonee alla piena realizzazione dell'obiettivo.

La notazione vale, anzitutto, con riguardo alla soluzione che fa leva sull'altro mezzo straordinario di impugnazione introdotto più di recente nell'ordinamento, ossia il ricorso straordinario per errore materiale o di fatto contenuto nei provvedimenti pronunciati dalla Corte di cassazione (art. 625-*bis* cod. proc. pen.); rimedio che la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto utilizzabile, in via analogica, al fine di dare esecuzione alle sentenze della Corte di Strasburgo che abbiano accertato violazioni di garanzie convenzionali, ancorché non dipese da mero errore percettivo (Cass., 12 novembre 2008-11 dicembre 2008, n. 45807; si veda anche Cass., 11 febbraio 2010-28 aprile 2010, n. 16507). A prescindere da ogni altro rilievo, lo strumento previsto dall'art. 625-*bis* cod. proc. pen. non può comunque rappresentare una risposta esaustiva al problema, risultando strutturalmente inidoneo ad assicurare la riapertura dei processi a fronte di violazioni che non si siano verificate nell'ambito del giudizio di cassazione (quale quella riscontrata nella vicenda oggetto del giudizio *a quo*).

Analoga conclusione si impone in riferimento all'impiego dell'istituto della restituzione in termini per la proposizione dell'impugnazione (art. 175, comma 2, cod. proc. pen.): trattandosi di meccanismo che, in ragione del dettato della norma ora citata, risulta utilizzabile – ed è stato in fatto utilizzato dalla giurisprudenza – unicamente per porre rimedio alle violazioni della CEDU collegate alla disciplina del processo contumaciale (tra le altre, Cass., 12 febbraio 2008-27 febbraio 2008, n. 8784; Cass., 15 novembre 2006-2 febbraio 2007, n. 4395). Ipotesi che non viene parimenti in rilievo nel giudizio *a quo*.

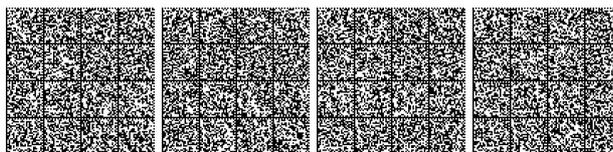
Ma la valutazione non muta neppure con riguardo all'ulteriore soluzione interpretativa praticata proprio in relazione alla vicenda oggetto del presente giudizio in sede di esecuzione del giudicato e che fa perno sull'incidente di esecuzione regolato dall'art. 670 cod. proc. pen. (*supra*, punto 1 del Ritenuto in fatto). Si tratta, in specie, della tesi secondo la quale, quando la Corte europea abbia accertato che la condanna è stata pronunciata in violazione delle regole sull'equo processo, riconoscendo il diritto del condannato alla rinnovazione del giudizio, il giudice dell'esecuzione sarebbe tenuto a dichiarare l'ineseguibilità del giudicato, ancorché il legislatore abbia ommesso di introdurre «un mezzo idoneo a instaurare il nuovo processo» (Cass., 1° dicembre 2006-25 gennaio 2007, n. 2800). Al di là di ogni altra possibile considerazione, il rimedio si rivela, infatti, inadeguato: esso “congela” il giudicato, impedendone l'esecuzione, ma non lo elimina, collocandolo a tempo indeterminato in una sorta di “limbo processuale”. Soprattutto, la mera declaratoria di ineseguibilità non dà risposta all'esigenza primaria: quella, cioè, della riapertura del processo, in condizioni che consentano il recupero delle garanzie assicurate dalla Convenzione.

6. – L'assenza, nell'ordinamento italiano, di un apposito rimedio diretto a tale fine è stata, d'altronde, reiteratamente stigmatizzata dagli organi del Consiglio d'Europa, anche e soprattutto in rapporto al caso concernente il condannato nel giudizio *a quo*.

A questo proposito, occorre preliminarmente rilevare – a rettifica di quanto si afferma nell'ordinanza di rimessione – che la Corte europea dei diritti dell'uomo non si è, in realtà, mai pronunciata sulla detta vicenda. L'atto che il giudice rimettente qualifica come «sentenza del 9 settembre 1998» della Corte di Strasburgo, è, in effetti, un rapporto di pari data della Commissione europea dei diritti dell'uomo (organo soppresso dal Protocollo n. 11): rapporto che è stato recepito dal Comitato dei ministri con decisione del 15 aprile 1999 (Risoluzione interinale DH(99)258). Ai sensi dell'art. 32 della CEDU, nel testo anteriore all'entrata in vigore del Protocollo n. 11 (avvenuta il 1° novembre 1998, ma con applicazione della disciplina previgente ai casi pendenti a detta data, in forza della disposizione transitoria di cui all'art. 5), il Comitato dei ministri era, infatti, competente a deliberare sui casi pervenuti al suo esame dopo la redazione di un rapporto da parte della Commissione europea, cui non seguisse il deferimento entro tre mesi della controversia alla Corte di Strasburgo.

La circostanza ora evidenziata non influisce, tuttavia, sulla rilevanza della questione, giacché in forza dell'originario art. 32, paragrafo 4, della CEDU, le decisioni del Comitato dei ministri erano vincolanti per gli Stati contraenti allo stesso modo delle sentenze definitive della Corte europea dei diritti dell'uomo: avendosi, quindi – ora per allora – una piena equivalenza delle une alle altre ai fini considerati.

Proprio in questa prospettiva, tanto il Comitato dei ministri (Risoluzioni interinali ResDH(2000) 30 del 19 febbraio 2002, ResDH(2004)13 del 10 febbraio 2004 e ResDH(2005)85 del 12 ottobre 2005), quanto l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (si veda, tra le altre, la Risoluzione n. 1516(2006) del 2 ottobre 2006) hanno censurato, in toni via via più pressanti, l'inadempienza dell'Italia all'obbligo di rimuovere le conseguenze della violazione accertata nel caso in esame: inadempienza correlata appunto alla mancanza, nell'ordinamento interno, di un meccanismo atto a consentire la riapertura del processo dichiarato “non equo”.



La sollecitazione ad introdurre, «il più rapidamente possibile», un simile meccanismo è stata nuovamente rivolta alle autorità italiane dal Comitato dei ministri anche in occasione della decisione di chiusura della procedura di controllo relativa a detto caso: decisione adottata dopo la ricordata pronuncia della Corte di cassazione che aveva dichiarato ineseguibile il giudicato formatosi nei confronti del condannato, ordinandone la liberazione (Risoluzione finale CM/ResDH(2007)83 del 19 febbraio 2007).

7. – In sede di scrutinio della ricordata precedente questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla Corte di appello di Bologna nell'ambito del medesimo giudizio (*supra*, punto 1 del Ritenuto in fatto), questa Corte ha già avuto modo di rimarcare come, alla luce delle vicende dianzi riassunte, la predisposizione di adeguate misure volte a riparare, sul piano processuale, le conseguenze scaturite da accertate violazioni del diritto all'equo processo si ponesse in termini di «evidente, improrogabile necessità» (sentenza n. 129 del 2008).

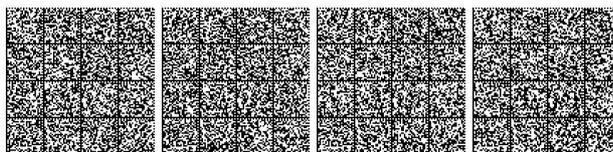
Ciò, tuttavia, non ha potuto impedire che tale questione – per i termini in cui era stata formulata – si dovesse dichiarare non fondata.

Il quesito di costituzionalità era diretto, infatti, ad estendere all'ipotesi considerata lo specifico caso di revisione previsto dall'art. 630, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen., sulla base della denunciata violazione degli artt. 3, 10 e 27 Cost. Al riguardo, si è rilevato come nessuno dei parametri evocati – principio di eguaglianza; presunzione di innocenza, intesa come norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta; finalità rieducativa della pena – risultasse pertinente. Non il primo, stante l'eterogeneità della situazione descritta dal citato art. 630, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen. rispetto a quella posta a raffronto: giacché il concetto di inconciliabilità tra sentenze irrevocabili, evocato dalla norma del codice, attiene all'oggettiva incompatibilità tra i «fatti» (intesi in senso storico-naturalistico) su cui si fondano le decisioni, e non alla contraddittorietà logica delle valutazioni in esse effettuate. Non il secondo, poiché l'art. 10, primo comma, Cost. non comprende le norme pattizie che non riproducano principi o norme consuetudinarie del diritto internazionale; ciò, senza considerare che la «presunzione di innocenza» non ha, di per sé, «nulla a che vedere con i rimedi straordinari destinati a purgare gli eventuali errores, in procedendo o in iudicando che siano», dissolvendosi – quella presunzione – nel momento stesso in cui il processo giunge al suo epilogo. Neppure, da ultimo, era conferente il terzo parametro, posto che la pretesa del rimettente di assegnare alle regole del «giusto processo» una funzione strumentale alla «rieducazione» del condannato avrebbe determinato «una paradossale eterogenesi dei fini, che vanificherebbe – questa sì – la stessa presunzione di non colpevolezza» (sentenza n. 129 del 2008).

Nel respingere la questione, questa Corte non ha mancato, tuttavia, di rivolgere un «pressante invito» al legislatore, affinché colmasse, con i provvedimenti ritenuti più idonei, la lacuna normativa in contestazione. Ma, nonostante il tempo trascorso, tale esortazione è rimasta senza seguito.

8. – A diversa conclusione deve pervenirsi circa la questione di legittimità costituzionale oggi in esame, la quale, per un verso, investe l'art. 630 cod. proc. pen. nel suo complesso, e, per altro verso, viene proposta in riferimento al diverso e più appropriato parametro espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., assumendo, quale «norma interposta», l'art. 46 (in correlazione all'art. 6) della CEDU.

A partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) – integrino, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali» (sentenze n. 1 del 2011; n. 196, n. 187 e n. 138 del 2010; n. 317 e n. 311 del 2009, n. 39 del 2008; sulla perdurante validità di tale ricostruzione anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, sentenza n. 80 del 2011). Prospettiva nella quale, ove si profili un eventuale contrasto fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione, avvalendosi di ogni strumento ermeneutico a sua disposizione; e, ove tale verifica dia esito negativo – non potendo a ciò rimediare tramite la semplice non applicazione della norma interna contrastante – egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento all'indicato parametro. A sua volta, la Corte costituzionale, investita dello scrutinio, pur non potendo sindacare l'interpretazione della CEDU data dalla Corte europea, resta legittimata a verificare se la norma della Convenzione – la quale si colloca pur sempre a un livello sub-costituzionale – si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione: ipotesi nella quale dovrà essere esclusa la idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro considerato.



Nella specie, si è già rimarcato (*supra*, punto 4 del Considerato in diritto) come la Corte di Strasburgo ritenga, con giurisprudenza ormai costante, che l'obbligo di conformarsi alle proprie sentenze definitive, sancito a carico delle Parti contraenti dall'art. 46, paragrafo 1, della CEDU, comporti anche l'impegno degli Stati contraenti a permettere la riapertura dei processi, su richiesta dell'interessato, quante volte essa appaia necessaria ai fini della restitutio in integrum in favore del medesimo, nel caso di violazione delle garanzie riconosciute dalla Convenzione, particolarmente in tema di equo processo.

Tale interpretazione non può ritenersi contrastante con le conferenti tutele offerte dalla Costituzione. In particolare – pur nella indubbia rilevanza dei valori della certezza e della stabilità della cosa giudicata – non può ritenersi contraria a Costituzione la previsione del venir meno dei relativi effetti preclusivi in presenza di compromissioni di particolare pregnanza – quali quelle accertate dalla Corte di Strasburgo, avendo riguardo alla vicenda giudiziaria nel suo complesso – delle garanzie attinenti a diritti fondamentali della persona: garanzie che, con particolare riguardo alle previsioni dell'art. 6 della Convenzione, trovano del resto ampio riscontro nel vigente testo dell'art. 111 Cost.

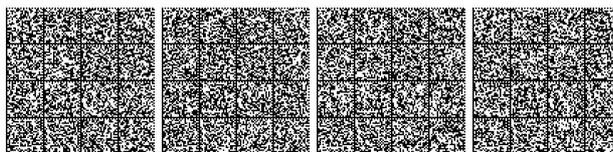
Il giudice *a quo* ha, per altro verso, non ingiustificatamente individuato nell'art. 630 cod. proc. pen. la sede dell'intervento additivo richiesto: la revisione, infatti – comportando, quale mezzo straordinario di impugnazione a carattere generale, la riapertura del processo, che implica una ripresa delle attività processuali in sede di cognizione, estesa anche all'assunzione delle prove – costituisce l'istituto, fra quelli attualmente esistenti nel sistema processuale penale, che presenta profili di maggiore assonanza con quello la cui introduzione appare necessaria al fine di garantire la conformità dell'ordinamento nazionale al parametro evocato.

Contrariamente a quanto sostiene l'Avvocatura dello Stato, d'altro canto, all'accoglimento della questione non può essere di ostacolo la circostanza che – come pure si è avuto modo di rilevare (*supra*, punto 5 del Considerato in diritto) – l'ipotesi della riapertura del processo collegata al vincolo scaturente dalla CEDU risulti eterogenea rispetto agli altri casi di revisione attualmente contemplati dalla norma censurata, sia perché fuoriesce dalla logica, a questi sottesa, della composizione dello iato tra “verità processuale” e “verità storica”, emergente da elementi “esterni” al processo già celebrato; sia perché a detta ipotesi non si attaglia la rigida alternativa, prefigurata dalla disciplina vigente quanto agli esiti del giudizio di revisione, tra proscioglimento e conferma della precedente condanna.

Posta di fronte a un vulnus costituzionale, non sanabile in via interpretativa – tanto più se attinente a diritti fondamentali – la Corte è tenuta comunque a porvi rimedio: e ciò, indipendentemente dal fatto che la lesione dipenda da quello che la norma prevede o, al contrario, da quanto la norma (o, meglio, la norma maggiormente pertinente alla fattispecie in discussione) omette di prevedere. Né, per risalente rilievo di questa Corte (sentenza n. 59 del 1958), può essere ritenuta preclusiva della declaratoria di illegittimità costituzionale delle leggi la carenza di disciplina – reale o apparente – che da essa può derivarne, in ordine a determinati rapporti. Spetterà, infatti, da un lato, ai giudici comuni trarre dalla decisione i necessari corollari sul piano applicativo, avvalendosi degli strumenti ermeneutici a loro disposizione; e, dall'altro, al legislatore provvedere eventualmente a disciplinare, nel modo più sollecito e opportuno, gli aspetti che apparissero bisognevoli di apposita regolamentazione.

Nella specie, l'art. 630 cod. proc. pen. deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo proprio perché (e nella parte in *cui*) non contempla un «diverso» caso di revisione, rispetto a quelli ora regolati, volto specificamente a consentire (per il processo definito con una delle pronunce indicate nell'art. 629 cod. proc. pen.) la riapertura del processo – intesa, quest'ultima, come concetto di genere, funzionale anche alla rinnovazione di attività già espletate, e, se del caso, di quella integrale del giudizio – quando la riapertura stessa risulti necessaria, ai sensi dell'art. 46, paragrafo 1, della CEDU, per conformarsi a una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo (cui, per quanto già detto, va equiparata la decisione adottata dal Comitato dei ministri a norma del precedente testo dell'art. 32 della CEDU).

La necessità della riapertura andrà apprezzata – oltre che in rapporto alla natura oggettiva della violazione accertata (è di tutta evidenza, così, ad esempio, che non darà comunque luogo a riapertura l'inosservanza del principio di ragionevole durata del processo, di cui all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, dato che la ripresa delle attività processuali approfondirebbe l'offesa) – tenendo naturalmente conto delle indicazioni contenute nella sentenza della cui esecuzione si tratta, nonché nella sentenza “interpretativa” eventualmente richiesta alla Corte di Strasburgo dal Comitato dei ministri, ai sensi dell'art. 46, paragrafo 3, della CEDU.



S'intende, per altro verso, che, quando ricorra l'evenienza considerata, il giudice dovrà procedere a un vaglio di compatibilità delle singole disposizioni relative al giudizio di revisione. Dovranno ritenersi, infatti, inapplicabili le disposizioni che appaiano inconciliabili, sul piano logico-giuridico, con l'obiettivo perseguito (porre l'interessato nelle condizioni in cui si sarebbe trovato in assenza della violazione accertata, e non già rimediare a un difettoso apprezzamento del fatto da parte del giudice, risultante da elementi esterni al giudicato), prime fra tutte – per quanto si è osservato – quelle che riflettono la tradizionale preordinazione del giudizio di revisione al solo proscioglimento del condannato. Così, per esempio, rimarrà inoperante la condizione di ammissibilità, basata sulla prognosi assolutoria, indicata dall'art. 631 cod. proc. pen.; come pure inapplicabili saranno da ritenere – nei congrui casi – le previsioni dei commi 2 e 3 dell'art. 637 cod. proc. pen. (secondo le quali, rispettivamente, l'accoglimento della richiesta comporta senz'altro il proscioglimento dell'interessato, e il giudice non lo può pronunciare esclusivamente sulla base di una diversa valutazione delle prove assunte nel precedente giudizio).

Occorre considerare, d'altro canto, che l'ipotesi di revisione in parola comporta, nella sostanza, una deroga – imposta dall'esigenza di rispetto di obblighi internazionali – al ricordato principio per cui i vizi processuali restano coperti dal giudicato. In questa prospettiva, il giudice della revisione valuterà anche come le cause della non equità del processo rilevate dalla Corte europea si debbano tradurre, appunto, in vizi degli atti processuali alla stregua del diritto interno, adottando nel nuovo giudizio tutti i conseguenti provvedimenti per eliminarli.

9. – Giova ribadire e sottolineare che l'incidenza della declaratoria di incostituzionalità sull'art. 630 cod. proc. pen. non implica una pregiudiziale opzione di questa Corte a favore dell'istituto della revisione, essendo giustificata soltanto dall'inesistenza di altra e più idonea sedes dell'intervento additivo. Il legislatore resta pertanto e ovviamente libero di regolare con una diversa disciplina – recata anche dall'introduzione di un autonomo e distinto istituto – il meccanismo di adeguamento alle pronunce definitive della Corte di Strasburgo, come pure di dettare norme su specifici aspetti di esso sui quali questa Corte non potrebbe intervenire, in quanto involventi scelte discrezionali (quale, ad esempio, la previsione di un termine di decadenza per la presentazione della domanda di riapertura del processo, a decorrere dalla definitività della sentenza della Corte europea). Allo stesso modo, rimane affidata alla discrezionalità del legislatore la scelta dei limiti e dei modi nei quali eventualmente valorizzare le indicazioni della Raccomandazione R(2000)2 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, più volte richiamata, nella parte in cui prospetta la possibile introduzione di condizioni per la riapertura del procedimento, collegate alla natura delle conseguenze prodotte dalla decisione interna e all'incidenza su quest'ultima della violazione accertata (punto II, i e ii).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede un diverso caso di revisione della sentenza o del decreto penale di condanna al fine di conseguire la riapertura del processo, quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 7 aprile 2011

Il cancelliere: MELATTI



N. 114

Sentenza 4 - 7 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Appalti pubblici - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Misure straordinarie di accelerazione dei lavori pubblici privi di interesse transfrontaliero al fine di fronteggiare la straordinaria situazione di grave crisi congiunturale - Ricorso del Governo - Eccezione inammissibilità della questione per avere lo Stato evocato «contemporaneamente» le norme dello Statuto speciale di autonomia e quelle contenute nel novellato titolo V della parte seconda della Costituzione - Reiezione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 4 giugno 2009, n. 11, art. 1-*bis*, inserito dalla legge regionale 16 luglio 2010, n. 12, art. 4, comma 28.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) ed *l*); legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, art. 4, comma 28.

Appalti pubblici - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Misure straordinarie di accelerazione dei lavori pubblici privi di interesse transfrontaliero - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con le norme del codice dei contratti pubblici - Insuscettibilità della disposizione censurata di recare un *vulnus* alle evocate competenze statali - Genericità delle censure e inconferenza del parametro evocato - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 4 giugno 2009, n. 11, art. 1-*bis*, commi 1 e 2, inserito dalla legge regionale 16 luglio 2010, n. 12, art. 4, comma 28.
- Legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, art. 4, comma 28; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 56, 57, 70, 122, commi 6, 7 e 7-*bis*.

Appalti pubblici - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Misure straordinarie di accelerazione dei lavori pubblici privi di interesse transfrontaliero - Affidamento dei lavori di valore pari o inferiore a 1 milione di euro preferibilmente con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 4 giugno 2009, n. 11, art. 1-*bis*, comma 3, inserito dalla legge regionale 16 luglio 2010, n. 12, art. 4, comma 28.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) ed *l*); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 81 e 112, comma 9.

Appalti pubblici - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Ipotesi di affidamento dei lavori con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa - Applicazione, in ogni caso, del sistema di esclusione automatica delle offerte anomale - Contrasto con la disciplina statale espressione della competenza esclusiva dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale in parte qua.

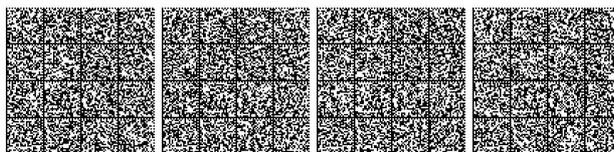
- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 4 giugno 2009, n. 11, art. 1-*bis*, comma 3, inserito dalla legge regionale 16 luglio 2010, n. 12, art. 4, comma 28.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) ed *l*); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 122, comma 9.

Appalti pubblici - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Forme di pubblicità - Affidamento dei lavori di valore pari o inferiore a 1 milione di euro preferibilmente con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa - Pubblicazione all'Albo della stazione appaltante e comunicazione all'Osservatorio Regionale - Contrasto con la disciplina statale espressione della competenza esclusiva dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 4 giugno 2009, n. 11, art. 1-*bis*, comma 4, inserito dalla legge regionale 16 luglio 2010, n. 12, art. 4, comma 28.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) ed *l*); legge 12 aprile 2006, n. 163, art. 122, commi 3, 4 e 5.

Appalti pubblici - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Previsione che fino al 31 dicembre 2011 i servizi di ingegneria e di architettura di importo pari o inferiore a 50.000 euro al netto di IVA sono affidati dalla stazione appaltante sulla base di una procedura selettiva mediante *curricula* tra tre soggetti individuati dal responsabile unico del procedimento - Ricorso del Governo - Eccezione inammissibilità per genericità delle censure - Reiezione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 4 giugno 2009, n. 11, art. 1-*bis*, comma 5, inserito dalla legge regionale 16 luglio 2010, n. 12, art. 4, comma 28.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) ed *l*); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 91, comma 2.



Appalti pubblici - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Previsione che fino al 31 dicembre 2011 i servizi di ingegneria e di architettura di importo pari o inferiore a 50.000 euro al netto di IVA sono affidati dalla stazione appaltante sulla base di una procedura selettiva mediante *curricula* tra tre soggetti individuati dal responsabile unico del procedimento - Contrasto con la disciplina statale espressione della competenza esclusiva dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 4 giugno 2009, n. 11, art. 1-*bis*, comma 5, inserito dalla legge regionale 16 luglio 2010, n. 12, art. 4, comma 28.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*) ed *l*); legge 12 aprile 2006, n. 163, art. 120, comma 2-*bis*.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO Presidente, 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'articolo 4, comma 28, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12 (Assestamento del bilancio 2010 e del bilancio pluriennale per gli anni 2010-2012 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21 del 2007), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18 settembre 2010, depositato in cancelleria il 21 settembre 2010 ed iscritto al n. 93 del registro ricorsi 2010.

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

Udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

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

Ritenuto in fatto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 28, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12 (Assestamento del bilancio 2010 e del bilancio pluriennale per gli anni 2010-2012 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21 del 2007), per asserita violazione dell'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), nonché dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), della Costituzione.

La norma impugnata, ha inserito l'art. 1-*bis* nella legge regionale 4 giugno 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sviluppo economico regionale, sostegno al reddito dei lavoratori e delle famiglie, accelerazione di lavori pubblici), ha disposto misure straordinarie di accelerazione dei lavori pubblici privi di interesse transfrontaliero al fine di fronteggiare la straordinaria situazione di grave crisi congiunturale.

Secondo il ricorrente, la disposizione censurata contrasterebbe con quanto previsto dal 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), e conseguentemente con le norme costituzionali sopra citate.



Prima di esporre il contenuto delle singole censure, il ricorrente rileva come l'art. 4 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, pur attribuendo alla Regione la titolarità della competenza primaria in materia lavori pubblici di interesse regionale, imponga che, nell'esercizio di tale funzione legislativa, vengano rispettati i limiti posti dai principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché dagli obblighi internazionali.

In particolare, la potestà legislativa regionale deve essere espletata nel rispetto, con riferimento alla fase relativa alla procedura di scelta del contraente, delle norme, poste a tutela della concorrenza, contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006.

In relazione, invece, alla fase relativa alla conclusione ed esecuzione del contratto, varrebbero i limiti dei principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché delle norme fondamentali di riforma economico-sociali (si cita, tra le altre, la sentenza n. 221 del 2010).

1.2. — Esposto ciò, il ricorrente deduce, in primo luogo, l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 1-*bis*, commi 1 e 2, della legge regionale n. 11 del 2009, nel testo introdotto dall'art. 4, comma 28, della legge regionale n. 12 del 2010, i quali dispongono:

«1. Al fine di fronteggiare la straordinaria situazione di grave crisi congiunturale, fino al 31 dicembre 2011, i lavori di importo pari o inferiore a 1 milione di euro al netto di IVA non presentano interesse transfrontaliero.

2. I lavori di valore pari o inferiore all'importo di cui al comma 1 sono affidati, a cura del responsabile unico del procedimento, mediante ricerca di mercato volta a individuare gli operatori economici in possesso dei necessari requisiti di qualificazione. L'invito diretto è rivolto ad almeno quindici soggetti ove esistano in tale numero soggetti idonei secondo criteri di rotazione. Il termine di ricezione delle offerte non può essere inferiore a dieci giorni dalla data di invio della lettera di invito».

Tali disposizioni contrasterebbero con quelle contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006, e, segnatamente, con gli artt. 56 (procedura negoziata previa pubblicazione di un bando di gara), 57 (procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara), 70 (termini di ricezione delle domande di partecipazione e di ricezione delle offerte), e 122, commi 6, 7 e 7-*bis* (disciplina specifica per i contratti di lavori pubblici sotto soglia), con conseguente violazione delle competenze statutarie, nonché della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), Cost. In particolare, si deduce, da un lato, che le procedure di affidamento dei contratti pubblici afferiscono alla materia della tutela della concorrenza, dall'altro, che la disciplina contenuta nel predetto decreto si configura quale espressione di norme fondamentali di riforma economico-sociali.

1.3. — Il comma 3 dello stesso art. 1-*bis* prevede, inoltre, che «i lavori di cui al comma 2 sono affidati preferibilmente con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. I lavori di cui al comma 2 possono essere affidati con il criterio del prezzo più basso ove ritenuto motivatamente più adeguato dalla stazione appaltante rispetto al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Qualora si applichi il criterio del prezzo più basso si darà corso, in ogni caso, all'applicazione del sistema di esclusione automatica delle offerte anomale».

Secondo il ricorrente, tali disposizioni si porrebbero in contrasto con gli artt. 81 (criteri per la scelta dell'offerta migliore) e con l'art. 122, comma 9 (disciplina specifica per i contratti di lavori pubblici sotto soglia), del d.lgs. n. 163 del 2006, in tema di scelta del criterio di aggiudicazione e di anomalie delle offerte. Si osserva, infatti, che, se è vero che la stazione appaltante può prevedere nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentino una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia, tale facoltà di esclusione automatica non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci. Le disposizioni impugnate, pertanto, violerebbero le citate norme statutarie della Regione ed eccederebbero dalla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), Cost., «attesa l'afferenza dei criteri di aggiudicazione dei lavori alla materia "tutela della concorrenza" di competenza esclusiva statale e tenuto conto del carattere di "normativa fondamentale di riforma economico-sociale" della disciplina codicistica».

1.4. — Il comma 4 dell'art. 1-*bis* prevede, a sua volta, che «gli affidamenti di cui al comma 2 vanno pubblicati all'Albo della stazione appaltante e comunicati all'Osservatorio Regionale». Tale disposizione contrasterebbe con l'art. 122, commi 3, 4 e 5, del d.lgs. n. 163 del 2006, in tema di pubblicità della procedura di affidamento, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), Cost. In particolare, si deduce che sarebbe illegittima l'introduzione di forme di pubblicità attenuata degli affidamenti, atteso che la disciplina di tale profilo, afferendo alla materia della tutela della concorrenza, sarebbe di competenza esclusiva statale.

1.5. — Oggetto di impugnazione è anche il comma 5 del predetto art. 1-*bis*, il quale prevede che «fino al 31 dicembre 2011 i servizi di ingegneria e di architettura di importo pari o inferiore a 50.000 euro al netto di IVA sono affidati dalla stazione appaltante sulla base di una procedura selettiva mediante curricula tra tre soggetti individuati dal responsabile unico del procedimento secondo criteri di professionalità, rotazione e imparzialità».



Tale disposizione contrasterebbe con l'art. 91, comma 2, del d.lgs. n. 163 del 2006, relativo all'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, con conseguente lesione della competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost.

2. — Si è costituita in giudizio la Regione Friuli-Venezia Giulia, chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile ed infondato, con riserva di esplicitare le ragioni della richiesta in una successiva memoria.

3.— Nell'imminenza dell'udienza pubblica la difesa della Regione ha depositato una memoria con la quale assume, in primo luogo, richiamando le sentenze n. 221 e n. 45 del 2010, l'inammissibilità delle censure prospettate con riferimento all'art. 117, secondo comma, Cost. Essendo la Regione Friuli-Venezia Giulia ad autonomia differenziata unici parametri invocabili sarebbero le norme contenute nello Statuto speciale. Inoltre, si osserva che, facendo valere il ricorso «contemporaneamente i limiti statutari e l'art. 117, secondo comma, Cost.», lo stesso sarebbe «intrinsecamente contraddittorio».

Posto ciò, si passa ad analizzare le censure riferite alle singole disposizioni, ferma restando la dedotta inammissibilità del ricorso per le ragioni indicate.

3.1. — Con riferimento ai commi 1 e 2 dell'art. 1-bis si rileva come la doglianza sarebbe inammissibile, in quanto il ricorrente non avrebbe indicato i motivi del contrasto con la norma statale «né per quale ragione le norme invocate rappresenterebbero norme fondamentali di riforma economico-sociale».

Inoltre, si osserva come le norme statali, richiamate nel ricorso, sarebbero inconferenti. La disciplina “corrispondente” a quella regionale sarebbe contenuta nell'art. 123 del d.lgs. n. 163 del 2006, il quale stabilisce che «per gli appalti aventi ad oggetto la sola esecuzione di lavori di importo inferiore a 1 milione di euro, le stazioni appaltanti hanno facoltà, senza procedere a pubblicazione di bando, di invitare a presentare offerta almeno venti concorrenti, se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione ai lavori oggetto dell'appalto, individuati tra gli operatori economici iscritti nell'elenco disciplinato dai commi che seguono».

3.2. — Con riferimento al comma 3 dello stesso art. 1-bis si rileva come l'asserito contrasto con l'art. 81 non sarebbe motivato. Fermo restando ciò, la difesa regionale sottolinea che già la Corte, con la citata sentenza n. 221 del 2010, ha chiarito che non viola la tutela della concorrenza avere stabilito una preferenza per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

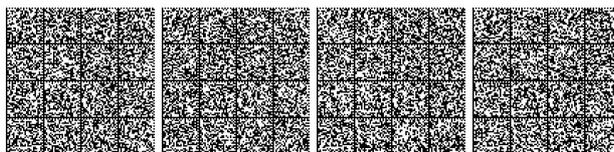
Per quanto attiene, poi, la mancata previsione della non operatività dell'esclusione automatica «quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci», si deduce che la norma statale deve ritenersi di dettaglio e pertanto derogabile dal legislatore regionale.

3.3. — Con riferimento alla censura relativa al comma 4, la disciplina statale, si sottolinea nella memoria, sarebbe stata “superata” da quanto previsto dall'art. 32 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile). In particolare, tale disposizione prevede, tra l'altro, che «a far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati».

3.4. — Infine, con riferimento al comma 5 dell'art. 1-bis si afferma come il mancato richiamo di tutti i principi menzionati nell'art. 91, comma 2, «non significa che essi non siano applicabili». Inoltre, «l'art. 57, comma 6 [del d.lgs. n. 163 del 2006], prevede una “procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara”, per cui, tenuto conto che la norma impugnata vale fino al 31 dicembre 2011 e che l'importo dell'appalto è ridotto, la “procedura selettiva mediante curricula tra tre soggetti individuati dal responsabile unico del procedimento” può ritenersi sostanzialmente rispettosa dei principi ricavabili dall'art. 57, comma 6».

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 28, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12 (Assestamento del bilancio 2010 e del bilancio pluriennale per gli anni 2010-2012 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21 del 2007), che ha inserito l'art. 1-bis nella legge della Regione Friuli Venezia Giulia 4 giugno 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sviluppo economico regionale, sostegno al reddito dei lavoratori e delle famiglie, accelerazione di lavori pubblici), per asserita violazione dell'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), nonché dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost.



2. — Prima di esaminare le singole censure proposte con il ricorso, deve rilevarsi come questa Corte, con le sentenze n. 221 e n. 45 del 2010, abbia già specificamente esaminato la problematica dei rapporti tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome con riferimento al riparto delle rispettive competenze legislative in tema di appalti pubblici.

In particolare, con la prima delle citate pronunce, emessa nei confronti della odierna resistente (sentenza n. 221 del 2010), la Corte ha preliminarmente rilevato che l'art. 4 della citata legge costituzionale n. 1 del 1963, con la quale è stato approvato lo Statuto speciale di autonomia, attribuisce alla Regione Friuli-Venezia Giulia competenza legislativa primaria in materie specificamente enumerate, tra le quali rientra anche quella dei lavori pubblici di interesse regionale (n. 9).

La Corte ha così osservato che, in presenza di tale specifica attribuzione, non contemplando il novellato titolo V della parte seconda della Costituzione la materia "lavori pubblici", debba trovare applicazione – secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – la previsione statutaria sopra citata.

Ciò, tuttavia, non significa che – in relazione alla disciplina dei contratti di appalto che incidono sul territorio della Regione – la legislazione regionale sia libera di esplicarsi senza alcun vincolo e che non possano trovare applicazione le disposizioni di principio contenute nel decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE). La medesima disposizione statutaria contenuta nell'art. 4 sopra citato prevede, infatti, che la potestà legislativa primaria regionale deve essere esercitata «in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato (...)».

Ora, non vi è dubbio che le disposizioni contenute nel citato Codice dei contratti pubblici – per la parte in cui si correlano alle disposizioni del titolo V della parte seconda della Costituzione e, in particolare, all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), in tema di tutela della concorrenza e di ordinamento civile – devono essere ascritte, per il loro stesso contenuto d'ordine generale, all'area delle norme fondamentali di riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

È significativo, a questo riguardo, che con orientamento consolidato questa Corte ha affermato che «deve essere riconosciuto ai principi desumibili dalle disposizioni del Codice degli appalti la natura di norme fondamentali di riforme economico-sociali della Repubblica, come tali costituenti legittimamente limite alla potestà legislativa primaria» delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. E ciò «segnatamente per quelle norme del predetto Codice che attengono, da un lato, alla scelta del contraente (alle procedure di affidamento) e, dall'altro, al perfezionamento del vincolo negoziale e alla correlata sua esecuzione» (*ex multis*, sentenza n. 45 del 2010).

3. — In questa prospettiva, come ha rilevato questa Corte, vengono in considerazione, in primo luogo, i limiti derivanti dal rispetto dei principi della tutela della concorrenza, strumentali ad assicurare le libertà comunitarie, e dunque le disposizioni contenute nel Codice dei contratti pubblici che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo. In tale ambito, la disciplina regionale non può avere un contenuto difforme da quella prevista, in attuazione delle norme comunitarie, dal legislatore nazionale e, quindi, non può alterare negativamente il livello di tutela assicurato dalla normativa statale.

In secondo luogo, il legislatore regionale deve rispettare i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, tra i quali sono ricompresi anche quelli afferenti la disciplina di istituti e rapporti privatistici relativi, soprattutto, alle fasi di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto, che devono essere uniformi sull'intero territorio nazionale, in ragione della esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza. A ciò è da aggiungere che nelle suindicate fasi si collocano anche istituti che rispondono ad interessi unitari e che – implicando valutazioni e riflessi finanziari, che non tollerano discipline differenziate nel territorio dello Stato – possono ritenersi espressione del limite rappresentato dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

L'esame delle questioni di costituzionalità proposte con il ricorso dello Stato deve essere svolto alla luce del quadro costituzionale sopra delineato.

Né può ritenersi, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa regionale, che il ricorso sia inammissibile per avere lo Stato evocato «contemporaneamente» le norme dello Statuto speciale di autonomia e quelle contenute nel novellato titolo V della parte seconda della Costituzione. Dalla lettura complessiva del ricorso e, in particolare, dalla premessa svolta, che introduce l'analisi delle singole censure, risulta come il ricorrente abbia correttamente fatto riferimento alle norme statutarie, nella parte in cui attribuiscono alla Regione la competenza in materia di lavori pubblici, con contestuale previsione dei limiti alla sua esplicazione. In questa prospettiva, il richiamo anche alle disposizioni contenute nell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost. trova giustificazione nella considerazione secondo cui i



limiti statutari alla potestà legislativa regionale derivano dalla legislazione statale, costituente espressione di principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, emanata, nella specie, in attuazione proprio delle suindicate prescrizioni costituzionali. In altri termini, i limiti derivanti dalla necessità di rispettare gli obblighi internazionali, le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica sono rinvenibili in quelle disposizioni contenute nel Codice degli appalti pubblici con le quali lo Stato ha esercitato la competenza legislativa ad esso attribuita dal predetto titolo V, in particolare con riferimento alla materia della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile.

4. — Così precisato, in linea generale, l'assetto dei rapporti tra le competenze legislative dello Stato e quelle della Regione a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia nella materia *de qua*, si può passare all'esame delle singole censure proposte con il ricorso.

5. — Sono stati, innanzitutto, impugnati i commi 1 e 2 dell'art. 1-*bis*, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2009, nella parte in cui prevedono che:

«1. Al fine di fronteggiare la straordinaria situazione di grave crisi congiunturale, fino al 31 dicembre 2011, i lavori di importo pari o inferiore a 1 milione di euro al netto di IVA non presentano interesse transfrontaliero.

2. I lavori di valore pari o inferiore all'importo di cui al comma 1 sono affidati, a cura del responsabile unico del procedimento, mediante ricerca di mercato volta a individuare gli operatori economici in possesso dei necessari requisiti di qualificazione. L'invito diretto è rivolto ad almeno quindici soggetti ove esistano in tale numero soggetti idonei secondo criteri di rotazione. Il termine di ricezione delle offerte non può essere inferiore a dieci giorni dalla data di invio della lettera di invito».

Secondo il ricorrente, tali norme violerebbero gli artt. 56 (procedura negoziata previa pubblicazione di un bando di gara), 57 (procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara), 70 (termini di ricezione delle domande di partecipazione e di ricezione delle offerte), e 122, commi 6, 7 e 7-*bis* (disciplina specifica per i contratti di lavori pubblici sotto soglia), del d.lgs. n. 163 del 2006, con conseguente violazione dell'art. 4 della legge costituzionale n. 1 del 1963, sotto il profilo della inosservanza di norme fondamentali di riforma economico-sociale.

5.1. — La questione è inammissibile.

Per quanto attiene al primo comma, deve rilevarsi che, limitandosi a stabilire che i lavori ivi descritti non hanno interesse transfrontaliero, esso presenta un contenuto precettivo non suscettibile di recare un vulnus alle evocate competenze statali.

Con riferimento, invece, al secondo comma dello stesso art. 1-*bis*, l'inammissibilità della censura è, in primo luogo, conseguenza della genericità dei motivi, non supportati da idonee argomentazioni. Il ricorrente, infatti, si è limitato a richiamare genericamente le norme sopra indicate del d.lgs. n. 163 del 2006, senza specificare quali parti di esse fossero rilevanti e senza indicare le ragioni della asserita difformità della disposizione regionale rispetto a quelle statali.

In secondo luogo, tali disposizioni sono, in ogni caso, inconferenti. La norma regionale disciplina la procedura ristretta semplificata, applicata agli appalti sotto la soglia di rilevanza europea. La disposizione statale che disciplina tale procedura, come rilevato anche dalla difesa della resistente, è contenuta nell'art. 123 del d.lgs. n. 163 del 2006.

Consegue che il mancato riferimento a tale disposizione statale, l'unica suscettibile di essere considerata, nella specie, come parametro interposto, impedisce l'esame nel merito della questione di legittimità costituzionale sollevata con il ricorso.

6. — È, altresì, impugnato il comma 3 del predetto art. 1-*bis*, nella parte in cui dispone che «i lavori di cui al comma 2 sono affidati preferibilmente con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa». Tali lavori «possono essere affidati con il criterio del prezzo più basso ove ritenuto motivatamente più adeguato dalla stazione appaltante rispetto al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Qualora si applichi il criterio del prezzo più basso si darà corso, in ogni caso, all'applicazione del sistema di esclusione automatica delle offerte anomale».

Secondo il ricorrente, detta disposizione contrasterebbe con gli artt. 81 (criteri per la scelta dell'offerta migliore) e con il comma 9 dell'art. 112, (disciplina specifica per i contratti di lavori pubblici sotto soglia), del d.lgs. n. 163 del 2006, in tema di scelta del criterio di aggiudicazione e di anomalie delle offerte. In particolare, si deduce che, se la stazione appaltante può prevedere nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentino una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia, tale facoltà di esclusione automatica non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci. Ne deriverebbe la sostanziale violazione delle competenze legislative esclusive statali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), Cost.

6.1. — La questione è solo in parte fondata.

La norma impugnata contiene due diversi, ancorché connessi, precetti.



Nella prima parte, essa prevede che i lavori oggetto di regolamentazione debbano essere affidati preferibilmente con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Il criterio del prezzo più basso può essere utilizzato soltanto ove ritenuto più adeguato dalla stazione appaltante. A livello statale l'art. 81, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, evocato dal ricorrente, pone i due criteri su un piano di sostanziale parità, prevedendo che «la migliore offerta è selezionata con il criterio del prezzo più basso o con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa».

A tale proposito, questa Corte ha già avuto modo di affermare che nei casi, quale quello in esame, in cui il legislatore regionale non ha escluso in via aprioristica ed astratta uno dei possibili criteri di aggiudicazione, ma si è limitato ad indicare un ordine di priorità nella scelta, tale diversità di disciplina non è suscettibile di alterare le regole di funzionamento del mercato e, pertanto, non è idonea ad incidere negativamente sui livelli di tutela della concorrenza fissati dalla legislazione statale (sentenza n. 221 del 2010).

Consegue che la norma in esame si sottrae, in relazione alla previsione sin qui esaminata, alle dedotte censure di illegittimità costituzionale.

Nella seconda parte, la stessa norma prescrive che «qualora si applichi il criterio del prezzo più basso si darà corso, in ogni caso, all'applicazione del sistema di esclusione automatica delle offerte anomale».

Sotto tale aspetto la questione è, invece, fondata.

L'art. 122, comma 9, del d.lgs. n. 163 del 2006 – a seguito della modifica ad esso apportata dall'art. 1, comma 1, lettera *bb*), n. 2, del decreto legislativo 11 settembre 2008, n. 152 (Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62) – stabilisce che la facoltà di esclusione automatica «non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci». Questa Corte ha già avuto modo di affermare che tale modifica è stata imposta dall'esigenza di «aumentare l'area di concorrenzialità» (sentenza n. 160 del 2009).

Il legislatore regionale – non avendo previsto che, nelle stesse ipotesi considerate a livello statale, non si possa disporre l'esclusione automatica – ha introdotto una disciplina diversa da quella nazionale, idonea ad incidere negativamente sul livello della concorrenza, che deve essere garantito agli imprenditori operanti nel mercato.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 1-*bis*, nella parte in cui prevede che, «qualora si applichi il criterio del prezzo più basso si darà corso, in ogni caso, all'applicazione del sistema di esclusione automatica delle offerte anomale».

Deve essere, comunque, precisato che la rilevata illegittimità costituzionale della norma regionale in questione comporta l'applicazione del meccanismo di valutazione delle offerte anomale stabilito a livello statale.

7. — Il comma 4 del predetto art. 1-*bis* è censurato nella parte in cui prevede che «gli affidamenti di cui al comma 2 vanno pubblicati all'Albo della stazione appaltante e comunicati all'Osservatorio Regionale».

Secondo il ricorrente, tale norma contrasterebbe con l'art. 122, commi 3, 4 e 5, del d.lgs. n. 163 del 2006, in tema di pubblicità della procedura di affidamento, con conseguente violazione sostanziale delle competenze legislative esclusive di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), Cost.

7.1. — La questione è fondata.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che «l'adozione di adeguate misure di pubblicità costituisce un elemento imprescindibile a garanzia della massima conoscenza e della conseguente partecipazione alle procedure di gara» (sentenza n. 401 del 2007).

Nel caso in esame, la disciplina regionale impugnata, come si è già sottolineato, si limita a prevedere che «gli affidamenti» devono essere pubblicati nell'Albo della stazione appaltante e comunicati all'Osservatorio regionale.

La normativa statale, evocata dal ricorrente, prescrive invece che, per i contratti di lavori pubblici sotto soglia comunitaria, l'avviso di gara è pubblicato «sul profilo del committente», ove istituito, e «sui siti informativi» (comma 3). Gli avvisi e i bandi relativi a contratti di importo pari o superiore a cinquecentomila euro sono pubblicati, tra l'altro, anche nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

Tale diversità di disciplina incide negativamente, in ragione dell'esposta funzione che deve essere assegnata alle forme di pubblicità, sui livelli di concorrenza.

Deve essere dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 1-*bis*, nella parte in cui non prevede che, oltre alle forme di pubblicità stabilite a livello regionale, si applichino anche quelle imposte dall'art. 122 del d.lgs. n. 163 del 2006.



8. — Infine, è impugnato il comma 5 del predetto art. 1-*bis*, nella parte in cui prevede che «fino al 31 dicembre 2011 i servizi di ingegneria e di architettura di importo pari o inferiore a 50.000 euro al netto di IVA sono affidati dalla stazione appaltante sulla base di una procedura selettiva mediante curricula tra tre soggetti individuati dal responsabile unico del procedimento secondo criteri di professionalità, rotazione e imparzialità».

Secondo il ricorrente, tale norma contrasterebbe con l'art. 91, comma 2, del d.lgs. n. 163 del 2006, relativo all'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, con conseguente lesione delle competenze legislative esclusive dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), Cost.

8.1. — In via preliminare, l'eccezione di inammissibilità per genericità delle censure, sollevata dalla difesa regionale, non può essere accolta, atteso che, sia pure sinteticamente, la parte ricorrente ha prospettato in modo chiaro il contrasto fra la disposizione impugnata e la normativa prevista dal Codice dei contratti pubblici.

8.2. — Nel merito, la questione è fondata.

La norma statale, evocata dal ricorrente, prevede che «gli incarichi di progettazione, di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, di direzione dei lavori, di coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione e di collaudo nel rispetto di quanto disposto all'articolo 120, comma 2-*bis*, di importo inferiore alla soglia di cui al comma 1 possono essere affidati dalle stazioni appaltanti, a cura del responsabile del procedimento, ai soggetti di cui al comma 1, lettere *d*), *e*), *f*), *f-bis*), *g*) e *h*) dell'articolo 90, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza, e secondo la procedura prevista dall'articolo 57, comma 6; l'invito è rivolto ad almeno cinque soggetti, se sussistono in tale numero aspiranti idonei».

Entrambe le norme, statale e regionale, contemplano un sistema di affidamento che non impone il rispetto di regole e procedure rigide salvo su un punto. Il legislatore nazionale ha, infatti, previsto che l'invito debba essere rivolto ad almeno cinque soggetti, se sussistono, in tale numero, aspiranti idonei. La norma regionale censurata, invece, stabilisce che la selezione debba avvenire tra tre soggetti individuati dal responsabile unico del procedimento. La riduzione degli operatori economici abilitati a partecipare alla procedura selettiva comporta una diversità di disciplina idonea ad incidere negativamente sul livello complessivo di tutela della concorrenza nel particolare segmento di mercato preso in considerazione. La disposizione impugnata deve, pertanto, essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui prevede che la procedura selettiva debba svolgersi tra tre e non tra «almeno cinque soggetti».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, commi 1 e 2, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 4 giugno 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sviluppo economico regionale, sostegno al reddito dei lavoratori e delle famiglie, accelerazione di lavori pubblici), inseriti dall'art. 4, comma 28, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12 (Assestamento del bilancio 2010 e del bilancio pluriennale per gli anni 2010-2012 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21 del 2007), sollevate, in riferimento all'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), nonché dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

b) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, comma 3, della suddetta legge regionale n. 11 del 2009, nella parte in cui prevede che «qualora si applichi il criterio del prezzo più basso si darà corso, in ogni caso, all'applicazione del sistema di esclusione automatica delle offerte anomale»;

c) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, comma 4, della medesima legge regionale n. 11 del 2009, nella parte in cui non prevede che, oltre alla forme di pubblicità ivi stabilite, si applichino anche quelle stabilite dall'art. 122 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);

d) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, comma 5, della legge regionale n. 11 del 2009, nella parte in cui prevede che la procedura selettiva debba svolgersi tra tre e non tra almeno cinque soggetti;



e) *dichiara non fondata, ad eccezione di quanto stabilito sub b), la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-bis, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2009, proposta, in riferimento all'art. 4 della legge costituzionale n. 1 del 1963, nonché dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 7 aprile 2011

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI

11C0226

N. 115

Sentenza 4 - 7 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sicurezza pubblica - Attribuzione al sindaco, quale ufficiale del Governo, del potere di adottare provvedimenti finalizzati a prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, anche fuori dai casi di contingibilità e urgenza - Eccezione di inammissibilità della questione per avere il rimettente denunciato, come vizi di legittimità costituzionale, vizi dell'atto amministrativo pienamente sindacabili in sede giurisdizionale - Reiezione.

- D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 54, comma 4, come sostituito dall'art. 6 del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125.
- Costituzione, artt. 2, 3, 5, 6, 8, 13, 16, 17, 18, 21, 23, 24, 41, 49, 70, 76, 77, 97, 113, 117 e 118.

Sicurezza pubblica - Attribuzione al sindaco, quale ufficiale del Governo, del potere di adottare provvedimenti finalizzati a prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, anche fuori dai casi di contingibilità e urgenza - Omessa delimitazione della discrezionalità amministrativa, con conseguente violazione delle riserve relative di legge in materia di prestazioni personali o patrimoniali imposte ai consociati e di organizzazione dei pubblici uffici allo scopo di assicurare l'imparzialità della pubblica amministrazione - Lesione del principio di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento delle altre censure.

- D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 54, comma 4, come sostituito dall'art. 6 del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 23 e 97, primo comma (artt. 2, 5, 6, 8, 13, 16, 17, 18, 21, 24, 41, 49, 113, 117 e 118).

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. 54, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, nel procedimento vertente tra l'associazione «Razzismo Stop» onlus e il Comune di Selvazzano Dentro ed altri, con ordinanza del 22 marzo 2010, iscritta al n. 191 del registro ordinanze 2010, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, 1ª serie speciale, dell'anno 2010.

Visti l'atto di costituzione della associazione «Razzismo Stop» onlus, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2011 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Francesco Caffarelli per l'associazione «Razzismo Stop» onlus e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, con ordinanza del 22 marzo 2010, ha sollevato – in riferimento agli artt. 2, 3, 5, 6, 8, 13, 16, 17, 18, 21, 23, 24, 41, 49, 70, 76, 77, 97, 113, 117 e 118 della Costituzione – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125, nella parte in cui consente che il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotti provvedimenti a «contenuto normativo ed efficacia a tempo indeterminato», al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minaccino la sicurezza urbana, anche fuori dai casi di contingibilità e urgenza.

In particolare, la norma indicata sarebbe illegittima «nella parte in cui ha inserito la congiunzione “anche” prima delle parole “contingibili e urgenti”».

Nel giudizio principale è censurato un provvedimento sindacale con il quale si è fatto divieto di «accattonaggio» in vaste zone del territorio comunale, prevedendo, per i trasgressori, una sanzione amministrativa pecuniaria, con possibilità di pagamento in misura ridotta solo per le prime due violazioni accertate. Oggetto del divieto, in particolare, è la richiesta di denaro in luoghi pubblici, effettuata «anche» in forma petulante e molesta, di talché il provvedimento sindacale si estende, secondo il rimettente, alle forme di mendicizia non «invasiva o molesta».

1.1. – Il giudizio *a quo* è stato introdotto dal ricorso di una associazione onlus denominata «Razzismo Stop», che ha dedotto molteplici vizi del provvedimento impugnato. Tale provvedimento sarebbe stato deliberato, anzitutto, in violazione del principio di proporzionalità, nonché dell'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000 e dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi). In particolare, non risulterebbe allegato e documentato alcun grave pericolo per l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, e non sussisterebbero quindi, nel caso concreto, le necessarie condizioni di contingibilità e urgenza. L'atto impugnato sarebbe illegittimo anche in forza della sua efficacia a tempo indeterminato, incompatibile, appunto, con i limiti propri delle ordinanze contingibili e urgenti.

Farebbero inoltre difetto, nella specie, i requisiti di proporzionalità e coerenza, posto che almeno il divieto di mendicizia «non invasiva» contrasterebbe con le «statuizioni» della sentenza della Corte costituzionale n. 519 del 1995 (dichiarativa della parziale illegittimità dell'art. 670 del codice penale) e con le indicazioni recate dal decreto ministeriale 5 agosto 2008 (deliberato dal Ministro dell'interno a norma del comma 4-*bis* dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000), che si riferiscono solo a forme di mendicizia moleste, o attuate mediante lo sfruttamento di minori o disabili.

La previsione della confisca del denaro versato in violazione del divieto, a titolo di sanzione accessoria, avrebbe derogato alle norme del codice civile in materia di donazione ed ai criteri di proporzionalità e pari trattamento. Inoltre sarebbe illegittima, sempre secondo l'associazione ricorrente, la deroga alle disposizioni ordinarie in materia di ammissione al pagamento in misura ridotta per le infrazioni amministrative (art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689, recante «Modifiche al sistema penale»).



1.2. – Il Comune interessato, secondo quanto riferito dal Tribunale rimettente, si è costituito nel giudizio amministrativo, chiedendo fosse dichiarata l'inammissibilità del ricorso. L'eccezione è stata respinta dal giudice adito con provvedimento del 4 marzo 2010, mentre è stata accolta la domanda, proposta dalla ricorrente, per una sospensione cautelare degli effetti del provvedimento impugnato.

1.3. – Il giudice *a quo* osserva preliminarmente, in punto di rilevanza della questione, che sussiste la legittimazione al ricorso dell'associazione «Razzismo Stop», la quale risulta da lungo tempo impegnata, anche nello specifico ambito territoriale, in azioni mirate allo sviluppo dei diritti umani e civili, della solidarietà nei confronti degli indigenti e della integrazione in favore degli stranieri. La stessa associazione, inoltre, è iscritta all'elenco ed al registro previsti rispettivamente dagli artt. 5 e 6 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215 (Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica).

Il rimettente evidenzia, in particolare, che le associazioni iscritte in un apposito elenco (approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per le pari opportunità) sono legittimate ad agire, anche in assenza di specifiche deleghe, nei casi di discriminazione collettiva, qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone offese dal comportamento discriminatorio. La ricorrente è poi iscritta nel registro, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le pari opportunità, delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni e della promozione della parità di trattamento, e che rispondono a determinate caratteristiche di stabilità ed affidabilità.

La pertinenza del provvedimento impugnato al tema della discriminazione su base razziale, nella prospettazione del rimettente, deriva dal chiaro rapporto tra «accattonaggio», povertà ed esclusione sociale, e dal rischio elevato che in tali condizioni si trovino persone nomadi o migranti, appartenenti a gruppi etnici minoritari. D'altro canto – prosegue il Tribunale – la legge sanziona anche la discriminazione esercitata in forma indiretta, e cioè i casi nei quali «una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone» (art. 2, comma 1, lettera b, del d.lgs. n. 215 del 2003). Esattamente quel che accadrebbe nella specie, ove un divieto, pure formalmente riferibile alla generalità dei dimoranti nel territorio comunale interessato, avrebbe assunto specifico e particolare rilievo per gli appartenenti a minoranze etniche ed a gruppi di migranti.

Ciò premesso, il rimettente valuta che sussistano l'interesse e la legittimazione ad agire della onlus «Razzismo Stop», posta l'integrazione, nel caso concreto, dei criteri elaborati dalla stessa giurisprudenza amministrativa (posizione dell'ente quale stabile punto di riferimento del gruppo portatore dell'interesse pregiudicato, corrispondenza della tutela di detto interesse alle finalità annoverate nello statuto della formazione, collegamento specifico e non occasionale con l'ambito territoriale interessato dalla lesione denunciata).

La natura fondamentale del diritto eventualmente violato, e la previsione ad opera della legge di una specifica azione civile contro gli atti discriminatori (art. 44 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero»), non varrebbero ad escludere, sotto un diverso profilo, l'ammissibilità del ricorso al giudice amministrativo. Questi può infatti conoscere vizi dell'atto che risultino pertinenti alla lesione di diritti fondamentali della persona (è citata, tra l'altro, la sentenza della Corte costituzionale n. 140 del 2007). Al tempo stesso, la disponibilità di un mezzo specifico di tutela contro i fatti di discriminazione non potrebbe inibire il ricorso agli ordinari strumenti di garanzia nei confronti della pubblica amministrazione.

1.4. – Il Tribunale amministrativo del Veneto osserva, sempre in punto di rilevanza della questione, come le censure della ricorrente siano prevalentemente costruite sulla carenza delle condizioni di contingibilità ed urgenza per l'adozione del provvedimento impugnato. Il Comune resistente, dal canto proprio, ha rivendicato la legittimazione del sindaco ad emettere ordinanze ad efficacia non limitata nel tempo, evidenziando il contenuto innovativo della disposizione applicata, che consente ormai l'adozione di ordinanze «anche» contingibili e urgenti, e dunque non solo di provvedimenti destinati a regolare situazioni transitorie od eccezionali.

Il giudice *a quo* ritiene che, in ragione dell'attuale sua formulazione, la norma censurata conferisca effettivamente al sindaco, in assenza di elementi utili a delimitarne la discrezionalità, un potere normativo vasto e indeterminato, idoneo ad esplicarsi in deroga alle norme di legge ed all'assetto vigente delle competenze amministrative, semplicemente in forza del dichiarato orientamento a fini di protezione della sicurezza urbana. Proprio tale potere sarebbe stato esercitato nella specie, fuori da concrete condizioni di contingibilità e urgenza, cosicché l'accoglimento della questione sollevata esplicherebbe sicuri effetti sulla decisione del ricorso.

1.5. – A parere del rimettente la portata della norma oggetto di censura non sarebbe suscettibile di un'interpretazione restrittiva, che valga a recuperarne la compatibilità con i parametri costituzionali evocati.



Sarebbe inequivoco, in particolare, il significato letterale e logico che alla norma deriva dall'inserimento della congiunzione «anche», tale appunto da estendere la competenza sindacale a provvedimenti non contingibili e urgenti. Detto inserimento non potrebbe d'altra parte definirsi casuale o «involontario», dato che deriva dall'approvazione di uno specifico emendamento del Governo nel corso dei lavori parlamentari per la conversione del decreto-legge n. 92 del 2008.

La possibilità per il sindaco di adottare provvedimenti efficaci a tempo indeterminato sull'intero territorio comunale conferirebbe alle «nuove» ordinanze una marcata valenza normativa, indipendentemente dalla formale persistenza dell'obbligo di motivazione, che la legge del resto esclude per gli atti normativi e quelli a contenuto generale (è citato il comma 2 dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990).

Non potrebbe d'altro canto condividersi l'orientamento restrittivo che, muovendo dalla perdurante necessità di osservanza dei principi generali dell'ordinamento, include tra detti principi quello della tipicità e della conformità alla legge degli atti amministrativi, della riserva di legge e della competenza. La soluzione, nella sua attitudine ad escludere ogni iniziativa *extra ordinem* del sindaco, «anche» per i casi di contingibilità e urgenza, finirebbe col sopprimere una risorsa tradizionale e indispensabile allo scopo di fronteggiare gravi pericoli che incombono sulla sicurezza dei cittadini e non siano governabili mediante gli strumenti ordinari.

La Corte costituzionale, già chiamata a valutare in diversa prospettiva la legittimità della norma censurata, avrebbe riconosciuto la portata essenzialmente normativa dei nuovi poteri conferiti al sindaco, là dove ha evidenziato la possibilità che questi emani anche «provvedimenti di ordinaria amministrazione a tutela di esigenze di incolumità pubblica e sicurezza urbana» (è citata la sentenza n. 196 del 2009).

Il rimettente ricorda come la stessa Corte, pronunciando sulla norma concernente i poteri di ordinanza del prefetto (art. 2 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, recante «Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza»), abbia dapprima optato per una sentenza interpretativa di rigetto, in base all'assunto che detta norma non conferisse il potere di emanare provvedimenti ad efficacia illimitata nel tempo (sentenza n. 8 del 1956). Qualche anno dopo, tuttavia, la Corte ha constatato il perdurare della prassi prefettizia di adottare ordinanze a carattere permanente, e per tale ragione si è determinata ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale della norma censurata (sentenza n. 26 del 1961).

Il Tribunale assume che un fenomeno analogo segnerebbe le «nuove» ordinanze sindacali, posto che numerosi provvedimenti sono stati deliberati, in applicazione del comma 4 dell'art. 54, con il più vario oggetto, spesso imponendo divieti od obblighi di tenere comportamenti significativi sul piano religioso o su quello delle tradizioni etniche. Una «interpretazione adeguatrice» risulterebbe quindi «impraticabile», a fronte di una realtà che vede esercitare in modo incontrollato poteri di normazione, secondo le opzioni politiche individuali dei sindaci, su materie inerenti ai diritti ed alle libertà fondamentali.

1.6. – Nel merito, secondo il rimettente, la disposizione oggetto di censura, interpretata come impone la presenza della congiunzione «anche» prima delle parole «contingibili e urgenti», contrasterebbe con i principi costituzionali di legalità, tipicità e delimitazione della discrezionalità, enucleabili dagli artt. 23, 97, 70, 76, 77 e 117 Cost. (sono citate, quali decisioni della Corte costituzionale che avrebbero «chiaramente sancito» il rilievo costituzionale dei principi richiamati, le sentenze n. 8 del 1956, n. 26 del 1961, n. 4 del 1977 e n. 201 del 1987).

Contingibilità e urgenza, infatti, dovrebbero rappresentare «presupposto, condizione e limite» per una disciplina che consenta il superamento, sia pure nell'ambito dei principi generali dell'ordinamento, delle disposizioni vigenti in rapporto ad una determinata materia, e che attribuisca un potere siffatto «in capo ad un organo monocratico, in luogo di quello ordinariamente deputato». Per tale ragione, le norme in materia di ordinanze dovrebbero assicurare indefettibilmente il contenuto provvedimentale delle medesime, in rapporto all'obbligo di motivazione e all'efficacia nel tempo.

Anche nel caso di provvedimenti a contenuto normativo – prosegue il rimettente – non sarebbe consentita alcuna funzione innovativa del diritto oggettivo, ma solo una funzione di deroga, in via eccezionale e provvisoria, alle norme ordinarie. La disposizione censurata, invece, avrebbe disegnato una vera e propria fonte normativa, libera nel contenuto ed equiparata alla legge, così violando tutte le regole costituzionali che riservano alle assemblee legislative il compito di emanare atti aventi forza e valore di legge (artt. 23 e 97, nonché artt. 70, 76, 77 e 117 Cost.).

1.7. – Il comma 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, a parere del giudice *a quo*, viola anche la riserva di legge ed il principio di legalità sostanziale in materia di sanzioni amministrative (artt. 3, 23 e 97 Cost.).

L'art. 23 Cost., in particolare, stabilisce che le prestazioni personali e patrimoniali sono imposte ai singoli in base alla legge. Tale riserva è solo relativa, ma la giurisprudenza costituzionale avrebbe da tempo chiarito come gli spazi discrezionali per la pubblica amministrazione non possano estendersi all'oggetto della prestazione ed ai criteri per identificarla (sono citate le sentenze n. 4 del 1957 e n. 447 del 1988).



La norma censurata, invece, avrebbe attribuito un potere normativo sganciato dai presupposti fattuali della contingibilità ed urgenza, dunque tendenzialmente illimitato e capace di incidere sulla libertà dei singoli di tenere ogni comportamento che non sia vietato dalla legge. Una indeterminatezza non ridotta, nella prospettiva del rimettente, dal decreto ministeriale adottato (il 5 agosto 2008) a norma del comma 4-bis dello stesso art. 54, dato che il provvedimento sarebbe a sua volta generico, e privo di una chiara definizione del concetto di «sicurezza urbana».

A conferma della situazione descritta varrebbe, ancora una volta, la casistica dei provvedimenti assunti in applicazione della norma censurata: da casi di sovrapposizione con norme penali (come per talune ordinanze che vietano la vendita di alcolici a minori infrasedicenni o proibiscono la cessione di stupefacenti) a casi nei quali vengono incise libertà fondamentali direttamente garantite da precetti costituzionali. Assumerebbero particolare rilievo, in tale prospettiva, l'art. 13 Cost. in materia di libertà personale, l'art. 16 Cost. sulla libertà di circolazione e soggiorno, l'art. 17 Cost. sulla libertà di riunione, l'art. 41 Cost. in materia di iniziativa economica (è fatto a questo proposito l'esempio di ordinanze che fissano limiti minimi di reddito, ed obblighi di documentazione circa la fonte, per ottenere iscrizioni anagrafiche). Anche la potestà legislativa riservata alle Regioni sarebbe direttamente vulnerata (art. 117 Cost.).

1.8. – La possibilità, introdotta dalla norma censurata, che l'esercizio di diritti fondamentali della persona venga diversamente regolato sulla ristretta base territoriale dei singoli Comuni comporta, secondo il Tribunale amministrativo del Veneto, un irragionevole frazionamento, ed un regime di disuguaglianza incompatibile con l'art. 3 Cost. Sarebbero violati inoltre i principi di unità ed indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), di legalità (art. 97 Cost.), di riparto delle funzioni amministrative (art. 118 Cost.).

1.9. – A parere del rimettente la capacità «invasiva» che il comma 4 dell'art. 54 conferisce ai provvedimenti sindacali rispetto a materie riservate alle attribuzioni consiliari (come ad esempio il regolamento di polizia urbana) comporta un'irragionevole alterazione del riparto di competenze all'interno della stessa organizzazione comunale. L'assunzione delle decisioni spettanti all'assemblea, che rappresenta la generalità dei cittadini, da parte di un organo monocratico che nella specie agisce quale ufficiale di Governo, «finisce per contraddire» la necessità di pluralismo della quale sono espressione gli artt. 2, 6, 8, 18, 21, 33, 39 e 49 Cost.

1.10. – Sarebbero violati infine, secondo il Tribunale, gli artt. 24 e 113 Cost., in ragione della vastità e della indeterminatezza dei poteri attribuiti al sindaco, tali da rendere eccessivamente difficoltosa la possibilità di un sindacato giurisdizionale effettivo delle singole fattispecie.

2. – Con atto depositato il 20 luglio 2010, è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

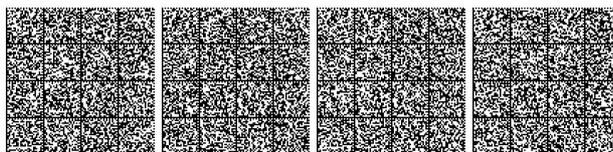
La difesa statale, dopo aver riassunto le questioni proposte dal rimettente, chiede che le stesse siano dichiarate inammissibili o infondate.

2.1. – La norma censurata avrebbe potenziato gli strumenti a disposizione del sindaco alla luce dell'esigenza di valorizzare il ruolo degli enti locali anche in materia di sicurezza pubblica (è citata, in proposito, la relazione al decreto-legge n. 92 del 2008).

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 196 del 2009, avrebbe già rimarcato come la novella abbia introdotto, al fianco del potere di provvedere in situazioni di contingibilità e urgenza, la possibilità per i sindaci «di adottare provvedimenti di ordinaria amministrazione a tutela di esigenze di incolumità pubblica e sicurezza urbana». Lo stesso art. 54, d'altra parte, avrebbe fissato alcuni parametri di contenimento e indirizzo del potere sindacale. Sarebbe infatti richiesta una situazione di «pericolo, attuale o potenziale, di minaccia all'incolumità pubblica e alla sicurezza urbana». Il pericolo, in tale contesto, dovrebbe essere «grave», ed il provvedimento dovrebbe assicurare, per essere legittimo, una «funzione risolutiva». Di tali condizioni l'ordinanza del sindaco dovrebbe dare conto nella relativa motivazione, espressamente richiesta dalla legge.

Proprio dall'obbligo di motivazione, secondo l'Avvocatura generale, dovrebbe desumersi l'erroneità dell'assunto che attribuisce la valenza di provvedimento normativo alle nuove ordinanze. D'altro canto il dovere di osservanza dei principi generali dell'ordinamento implicherebbe la necessaria applicazione dei criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, inteso quest'ultimo come elemento di coerenza interna del provvedimento sindacale e di sua congruenza rispetto alla fattispecie da regolare.

Una ulteriore definizione dell'ambito applicativo della norma censurata è poi intervenuta, secondo la difesa statale, ad opera del d.m. 5 agosto 2008, cui la giurisprudenza amministrativa avrebbe già riconosciuto tale efficacia e la capacità di contemperare esigenze locali e carattere unitario dell'ordinamento. Il decreto in particolare, con le previsioni contenute nelle lettere da a) ad e) dell'art. 2, avrebbe delimitato specifiche aree di intervento, tutte riconducibili all'attività di prevenzione e repressione dei reati, di competenza esclusiva dello Stato (è citata la sentenza della Corte



costituzionale n. 196 del 2009). Lo stesso decreto, inoltre, prescriverebbe che l'azione amministrativa «si eserciti nel rispetto delle leggi vigenti», ponendo quindi un ulteriore e più stringente limite, tale da escludere la funzione normativa delle ordinanze, e da configurare le medesime quali strumenti per concrete prescrizioni a tutela della vita associata.

L'indeterminatezza dei poteri attribuiti al sindaco sarebbe esclusa anche in forza della necessaria interlocuzione preventiva con il prefetto, che varrebbe ad assicurare l'efficace coordinamento tra competenze locali e competenze statali, ulteriormente favorito dalle possibilità di intervento sostitutivo e di convocazione della conferenza prevista dal comma 5 dello stesso art. 54.

Tale ultima norma, in definitiva, avrebbe semplicemente perfezionato l'inserimento dell'ente locale nel sistema nazionale della sicurezza pubblica, senza alcuna violazione dei principi di legalità, tipicità e delimitazione della discrezionalità.

3. – Con atto depositato il 15 giugno 2010, si è costituita nel giudizio l'associazione onlus «Razzismo Stop», in persona del Presidente in carica, costituito allo scopo procuratore speciale dall'assemblea dei soci.

Secondo la parte privata, la norma censurata dovrebbe essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

3.1. – Il comma 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, in effetti, avrebbe dato vita ad una fonte normativa «libera», di valore equiparato a quello della legge, con conseguente violazione della riserva di legge di cui agli artt. 23 e 97 Cost., e delle competenze legislative che la Costituzione affida in via esclusiva alle assemblee elettive dello Stato e delle Regioni (artt. 70, 76, 77 e 117 Cost.).

La giurisprudenza costituzionale avrebbe già chiarito – si osserva – che solo situazioni straordinarie e temporanee possono legittimare l'assunzione di poteri *extra ordinem* da parte delle autorità amministrative. La norma censurata consentirebbe invece veri e propri atti di normazione a carattere generale, come documentato dallo stesso caso di specie (ove è stato introdotto a tempo indeterminato, mediante ordinanza sindacale, un divieto di donazione). La legge non delimiterebbe, in particolare, né l'oggetto né i margini discrezionali della potestà conferita al sindaco, una volta reciso il legame con i presupposti fattuali della contingibilità ed urgenza, ed una volta stabilito quale unico limite contenutistico la necessaria osservanza dei principi generali dell'ordinamento (senza che possano valere, in senso contrario, le generiche indicazioni provenienti dal decreto ministeriale del 5 agosto 2008).

In questo contesto, oltre che i parametri espressivi del principio di legalità (l'art. 23 e l'art. 97 Cost.), la parte costituita evoca il principio di legalità sostanziale, argomentando come la riconosciuta possibilità di introdurre precetti assistiti da una sanzione possa condurre ad arbitrarie limitazioni delle libertà individuali (art. 3 Cost.).

3.2. – Al sindaco sarebbe stata riconosciuta addirittura, secondo l'associazione «Razzismo Stop», la possibilità di sovrapporre proprie arbitrarie prescrizioni alle norme penali e, comunque, alle regole di garanzia dei diritti individuali. La norma censurata determinerebbe quindi una violazione di competenze esclusive dello Stato, in contrasto con gli artt. 13, 16, 17 e 41 Cost., nonché (quanto alle competenze legislative regionali) con l'art. 117 Cost. Non sono legittimi – si osserva – provvedimenti non legislativi che conculchino libertà individuali, fino a disciplinare «a livello condominiale» una variabile conformazione di obblighi e divieti.

Lo stesso inevitabile frazionamento delle fonti, con regole di comportamento diverse su ristretta base territoriale, in violazione del principio di pari garanzia delle libertà fondamentali, implicherebbe la pratica impossibilità per i consociati di conoscere e rispettare le regole vigenti in tutte le porzioni di territorio da loro attraversate. Di qui l'asserita violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), di «uguaglianza di cui all'art. 2» Cost., di unità ed indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), di legalità (art. 97 Cost.), di riparto delle funzioni amministrative (art. 118 Cost.).

3.3. – L'associazione costituita in giudizio riprende anche le osservazioni del rimettente circa l'attrazione alla competenza sindacale di scelte e provvedimenti che, per la loro natura normativa, dovrebbero essere rimessi alla dialettica ed al pluralismo tipici dell'assemblea comunale elettiva. Un'attrazione che, oltretutto, il sindaco esercita in quanto ufficiale del Governo, sganciandosi finanche dal «mandato» che gli deriva in esito alle elezioni municipali. Viene prospettata, di conseguenza, una violazione degli artt. 2, 6, 8, 18, 21, 33, 39 e 49 Cost.

3.4. – Da ultimo, la parte privata prospetta una concomitante violazione degli artt. 24 e 113 Cost., posto che vastità ed indeterminatezza dei poteri conferiti al sindaco sarebbero tali da rendere eccessivamente difficoltoso l'esercizio di un sindacato giurisdizionale effettivo delle singole fattispecie.

4. – In data 22 febbraio 2011, la stessa associazione «Razzismo Stop» ha depositato una memoria, insistendo affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, in riferimento agli artt. 2, 3, 5, 6, 8, 13, 16, 17, 18, 21, 23, 24, 41, 49, 70, 76, 77, 97, 113, 117 e 118 Cost.



La memoria ribadisce gli argomenti già proposti con l'atto di costituzione. Si aggiunge che l'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000 sarebbe illegittimo anche nella parte in cui attribuisce al Ministro dell'interno il potere di regolamentare l'ambito applicativo dei nuovi poteri sindacali, e dunque una funzione normativa non conforme all'ordinamento costituzionale. Tra l'altro, il decreto ministeriale 5 agosto 2008 avrebbe introdotto anche disposizioni innovative rispetto alla stessa previsione censurata, così palesando ulteriori profili di illegittimità.

La correttezza delle ordinanze *extra ordinem* legittimate dalla novella del 2008 non sarebbe assicurata, secondo la parte privata, né dalla troppo generica prescrizione del rispetto dei principi generali dell'ordinamento, né dalla necessaria interlocuzione del sindaco con il prefetto. Tale interlocuzione non integra un rapporto di subordinazione gerarchica tra il primo ed il secondo, né una immedesimazione organica tra il sindaco e l'Amministrazione dell'interno. Tanto che – si osserva – la giurisprudenza riferisce al Comune, e non allo Stato, la responsabilità risarcitoria per danni derivati da ordinanze contingibili e urgenti (è citata la sentenza del Consiglio di Stato n. 4529 del 2010).

5. – In data 1° marzo 2011 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha depositato memoria, al fine di ribadire la richiesta d'una pronuncia di inammissibilità e, comunque, di infondatezza delle questioni sollevate.

La difesa statale assume, nell'occasione, che la norma censurata, pur nella versione scaturita dal recente intervento di riforma, avrebbe conservato sostanzialmente l'impianto originario. In particolare, aumentando poteri già tipicamente riconosciuti al sindaco quale ufficiale di Governo, la norma avrebbe implementato gli strumenti di raccordo tra l'azione sindacale e l'attività del prefetto, cui la legge attribuisce funzione di interlocuzione preventiva, di sostituzione e di stimolo. Sarebbe dunque smentito l'assunto del rimettente circa l'ampiezza e l'indeterminatezza dei provvedimenti oggi consentiti al sindaco.

La norma censurata – si ammette – configura una nuova classe di provvedimenti «ordinari», non condizionati dalla contingibilità e dall'urgenza. Tali provvedimenti, tuttavia, sarebbero vincolati nel fine, dovrebbero rispettare i «principi fondamentali» (espressi, secondo la memoria, dalle norme costituzionali, sovranazionali e comunitarie), principi tra i quali sono comprese la proporzionalità e la ragionevolezza, e infine richiederebbero adeguata motivazione (dal che risulterebbe smentita la loro natura normativa). La discrezionalità riconosciuta al sindaco sarebbe ulteriormente limitata, sempre a parere del Presidente del Consiglio dei ministri, dalle definizioni e dalle prescrizioni contenute nel decreto del Ministro dell'interno in data 5 agosto 2008.

La pertinenza della fonte alla materia della sicurezza pubblica, ribadita dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 226 del 2010, varrebbe a documentare che i provvedimenti sindacali non servono «a introdurre nuove discipline tendenzialmente generali, ma contengono le misure concrete» volte ad assicurare «il risultato dell'effettivo rispetto delle norme poste da altre fonti a tutela della vita associata». Non solo, quindi, sarebbe confermata la compatibilità tra la norma censurata e la previsione costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., ma andrebbe «superato ogni dubbio di indeterminatezza» della norma medesima.

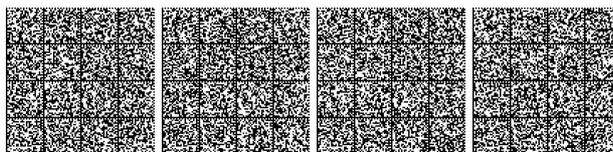
Infine, e comunque, la piena sindacabilità delle ordinanze in sede giurisdizionale, confermata dalla giurisprudenza già pronunciata in materia, renderebbe inammissibili le questioni sollevate dal Tribunale amministrativo veneto.

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, con ordinanza del 22 marzo 2010, ha sollevato – in riferimento agli artt. 2, 3, 5, 6, 8, 13, 16, 17, 18, 21, 23, 24, 41, 49, 70, 76, 77, 97, 113, 117 e 118 della Costituzione – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125, nella parte in cui consente che il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotti provvedimenti a «contenuto normativo ed efficacia a tempo indeterminato», al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minaccino la sicurezza urbana, anche fuori dai casi di contingibilità e urgenza.

In particolare, la norma indicata sarebbe illegittima «nella parte in cui ha inserito la congiunzione “anche” prima delle parole “contingibili e urgenti”».

1.1. – La disposizione censurata violerebbe anzitutto, ed in particolare, gli artt. 23, 70, 76, 77, 97 e 117 Cost., ove sono espressi i principi costituzionali di legalità, tipicità e delimitazione della discrezionalità. In base ai principi citati, una disciplina che consenta l'adozione di disposizioni derogatorie alle norme vigenti in rapporto ad una determinata



materia, e che attribuisca un potere siffatto «in capo ad un organo monocratico, in luogo di quello ordinariamente deputato», sarebbe legittima solo in quanto configuri una situazione di contingibilità ed urgenza quale «presupposto, condizione e limite» per l'esercizio del potere in questione.

Gli stessi parametri costituzionali sarebbero violati anche perché la disposizione censurata, secondo il rimettente, istituisce una vera e propria fonte normativa, libera nel contenuto ed equiparata alla legge (in quanto idonea a derogare alla legge medesima), in contrasto con le regole costituzionali che riservano alle assemblee legislative il compito di emanare atti aventi forza e valore di legge.

Il Tribunale propone poi un'ulteriore questione con riferimento agli artt. 3, 23 e 97 Cost., che pongono la riserva di legge ed il principio di legalità sostanziale in materia di sanzioni amministrative. Infatti la norma censurata, rimuovendo i presupposti fattuali della contingibilità ed urgenza, avrebbe conferito al sindaco un potere discrezionale e tendenzialmente illimitato di conculcare la libertà dei singoli di tenere ogni comportamento che non sia vietato dalla legge.

Ancora, il comma 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000 violerebbe gli artt. 13, 16, 17 e 41 Cost., ciascuno dei quali espressivo di una riserva di legge a tutela di diritti e libertà fondamentali della persona (in particolare, la libertà personale, la libertà di soggiorno e circolazione, la libertà di riunione, la libertà in materia di iniziativa economica), che la disposizione censurata renderebbe suscettibili di compressione per effetto di provvedimenti non aventi rango di legge.

Una censura ulteriore è proposta dal rimettente in relazione all'art. 117 Cost., perché il potere di normazione conferito dalla disposizione censurata consentirebbe l'invasione degli ambiti di competenza legislativa regionale.

Ancora, la norma in oggetto sarebbe illegittima in ragione del suo contrasto con gli artt. 2 e 3 Cost., poiché implica che la disciplina di identici comportamenti – anche quando espressivi dell'esercizio di diritti fondamentali, e dunque necessariamente garantiti in modo uniforme sull'intero territorio nazionale – venga irragionevolmente differenziata in rapporto ad ambiti territoriali frazionati (fino al limite rappresentato dal territorio ripartito di tutti i Comuni italiani). L'indicato frazionamento, d'altra parte, comporrebbe una lesione dei principi di unità ed indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), di legalità (art. 97 Cost.), di riparto delle funzioni amministrative (art. 118 Cost.).

Il Tribunale rimettente prospetta poi un'ulteriore violazione, relativamente agli artt. 2, 6, 8, 18, 21, 33, 39 e 49 Cost., che pongono il principio costituzionale del pluralismo, anche sotto il profilo culturale, politico, religioso e scientifico: la norma censurata, infatti, conferirebbe una potestà normativa, tendenzialmente libera se non nell'orientamento finalistico, ad un organo monocratico che nella specie opera quale ufficiale di Governo, derogando alle competenze ordinarie dell'assemblea comunale elettiva, in materia tra l'altro di regolamento della polizia urbana.

Infine, con il comma 4 del d.lgs. n. 267 del 2000, si sarebbe determinata una violazione degli artt. 24 e 113 Cost., in ragione della vastità ed indeterminatezza dei poteri attribuiti al sindaco e della conseguente ampia discrezionalità esercitabile dal sindaco medesimo, tale da rendere eccessivamente difficoltosa la possibilità di un effettivo sindacato giurisdizionale delle singole fattispecie.

2. – Preliminarmente, deve essere disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa dello Stato, sulla scorta del rilievo che le ordinanze oggetto del presente giudizio sarebbero pienamente sindacabili in sede giurisdizionale, e che i vizi di legittimità costituzionale denunciati dal rimettente costituirebbero in realtà vizi dell'atto amministrativo, i quali ben potrebbero determinare, se accertati, l'annullamento o la disapplicazione delle ordinanze stesse nelle sedi giudiziarie competenti.

Il giudice *a quo* ha adottato un significato della disposizione censurata, in base al quale non sarebbe rinvenibile, all'interno della stessa, una configurazione di limiti specifici, che possano consentire al giudice adito di valutare in concreto la legittimità degli atti impugnati.

Il rimettente è pervenuto a tale conclusione dopo aver esplicitamente scartato possibili interpretazioni conformi a Costituzione, che pure sono state proposte da una parte della dottrina. L'atto amministrativo impugnato si presentava quindi, a parere del giudice rimettente, non in contrasto con l'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000 (nel nuovo testo introdotto nel 2008) e pertanto il ricorso contro lo stesso avrebbe dovuto essere rigettato. Tuttavia lo stesso giudice, dubitando della legittimità costituzionale della norma legislativa che è posta a fondamento dell'atto, e denunciando una serie di presunti vizi riscontrati, ha sollevato la questione oggetto del presente giudizio.

In definitiva, la rilevanza della questione nel processo principale è motivata in modo plausibile.

3. – Nel merito, la questione è fondata.

3.1. – Occorre innanzitutto procedere ad una analisi dell'enunciato normativo contenuto nella disposizione censurata.



Si deve notare, al riguardo, che nell'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000 è scritto: «Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana».

Si può osservare agevolmente che la frase «anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento» è posta tra due virgole. Si deve trarre da ciò la conclusione che il riferimento al rispetto dei soli principi generali dell'ordinamento riguarda i provvedimenti contingibili e urgenti e non anche le ordinanze sindacali di ordinaria amministrazione. L'estensione anche a tali atti del regime giuridico proprio degli atti contingibili e urgenti avrebbe richiesto una disposizione così formulata: «adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento [...]».

La dizione letterale della norma implica che non è consentito alle ordinanze sindacali “ordinarie” – pur rivolte al fine di fronteggiare «gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana» – di derogare a norme legislative vigenti, come invece è possibile nel caso di provvedimenti che si fondano sul presupposto dell'urgenza e a condizione della temporaneità dei loro effetti. Questa Corte ha infatti precisato, con giurisprudenza costante e consolidata, che deroghe alla normativa primaria, da parte delle autorità amministrative munite di potere di ordinanza, sono consentite solo se «temporalmente delimitate» (*ex plurimis*, sentenze n. 127 del 1995, n. 418 del 1992, n. 32 del 1991, n. 617 del 1987, n. 8 del 1956) e, comunque, nei limiti della «concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare» (sentenza n. 4 del 1977).

Le ordinanze oggetto del presente scrutinio di legittimità costituzionale non sono assimilabili a quelle contingibili e urgenti, già valutate nelle pronunce appena richiamate. Esse consentono ai sindaci «di adottare provvedimenti di ordinaria amministrazione a tutela di esigenze di incolumità pubblica e sicurezza urbana» (sentenza n. 196 del 2009).

Sulla scorta del rilievo sopra illustrato, che cioè la norma censurata, se correttamente interpretata, non conferisce ai sindaci alcun potere di emanare ordinanze di ordinaria amministrazione in deroga a norme legislative o regolamentari vigenti, si deve concludere che non sussistono i vizi di legittimità che sono stati denunciati sulla base del contrario presupposto interpretativo.

4. – Le considerazioni che precedono non esauriscono tuttavia l'intera problematica della conformità a Costituzione della norma censurata. Quest'ultima attribuisce ai sindaci il potere di emanare ordinanze di ordinaria amministrazione, le quali, pur non potendo derogare a norme legislative o regolamentari vigenti, si presentano come esercizio di una discrezionalità praticamente senza alcun limite, se non quello finalistico, genericamente identificato dal legislatore nell'esigenza «di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana».

Questa Corte ha affermato, in più occasioni, l'imprescindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi venga osservato il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto. Tale principio non consente «l'assoluta indeterminatezza» del potere conferito dalla legge ad una autorità amministrativa, che produce l'effetto di attribuire, in pratica, una «totale libertà» al soggetto od organo investito della funzione (sentenza n. 307 del 2003; in senso conforme, *ex plurimis*, sentenze n. 32 del 2009 e n. 150 del 1982). Non è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa.

5. – Le ordinanze sindacali oggetto del presente giudizio incidono, per la natura delle loro finalità (incolumità pubblica e sicurezza urbana) e per i loro destinatari (le persone presenti in un dato territorio), sulla sfera generale di libertà dei singoli e delle comunità amministrative, ponendo prescrizioni di comportamento, divieti, obblighi di fare e di non fare, che, pur indirizzati alla tutela di beni pubblici importanti, impongono comunque, in maggiore o minore misura, restrizioni ai soggetti considerati. La Costituzione italiana, ispirata ai principi fondamentali della legalità e della democraticità, richiede che nessuna prestazione, personale o patrimoniale, possa essere imposta, se non in base alla legge (art. 23).

La riserva di legge appena richiamata ha indubbiamente carattere relativo, nel senso che lascia all'autorità amministrativa consistenti margini di regolazione delle fattispecie in tutti gli ambiti non coperti dalle riserve di legge assolute, poste a presidio dei diritti di libertà, contenute negli artt. 13 e seguenti della Costituzione. Il carattere relativo della riserva *de qua* non relega tuttavia la legge sullo sfondo, né può costituire giustificazione sufficiente per un rapporto con gli atti amministrativi concreti ridotto al mero richiamo formale ad una prescrizione normativa “in bianco”, genericamente orientata ad un principio-valore, senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini.



Secondo la giurisprudenza di questa Corte, costante sin dalle sue prime pronunce, l'espressione «in base alla legge», contenuta nell'art. 23 Cost., si deve interpretare «in relazione col fine della protezione della libertà e della proprietà individuale, a cui si ispira tale fondamentale principio costituzionale»; questo principio «implica che la legge che attribuisce ad un ente il potere di imporre una prestazione non lasci all'arbitrio dell'ente impositore la determinazione della prestazione» (sentenza n. 4 del 1957). Lo stesso orientamento è stato ribadito in tempi recenti, quando la Corte ha affermato che, per rispettare la riserva relativa di cui all'art. 23 Cost., è quanto meno necessario che «la concreta entità della prestazione imposta sia desumibile chiaramente dagli interventi legislativi che riguardano l'attività dell'amministrazione» (sentenza n. 190 del 2007).

È necessario ancora precisare che la formula utilizzata dall'art. 23 Cost. «unifica nella previsione i due tipi di prestazioni "imposte"» e «conserva a ciascuna di esse la sua autonomia», estendendosi naturalmente agli «obblighi coattivi di fare» (sentenza n. 290 del 1987). Si deve aggiungere che l'imposizione coattiva di obblighi di non fare rientra ugualmente nel concetto di "prestazione", in quanto, imponendo l'omissione di un comportamento altrimenti riconducibile alla sfera del legalmente lecito, è anch'essa restrittiva della libertà dei cittadini, suscettibile di essere incisa solo dalle determinazioni di un atto legislativo, direttamente o indirettamente riconducibile al Parlamento, espressivo della sovranità popolare.

6. – Nella materia in esame è intervenuto il decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008 (Incolunità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione). In tale atto amministrativo a carattere generale, l'incolunità pubblica è definita, nell'art. 1, come «l'integrità fisica della popolazione», mentre la sicurezza urbana è descritta come «un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale». L'art. 2 indica le situazioni e le condotte sulle quali il sindaco, nell'esercizio del potere di ordinanza, può intervenire, «per prevenire e contrastare» le stesse.

Il decreto ministeriale sopra citato può assolvere alla funzione di indirizzare l'azione del sindaco, che, in quanto ufficiale del Governo, è sottoposto ad un vincolo gerarchico nei confronti del Ministro dell'interno, come è confermato peraltro dallo stesso art. 54, comma 4, secondo periodo, del d.lgs. n. 267 del 2000, che impone al sindaco l'obbligo di comunicazione preventiva al prefetto dei provvedimenti adottati «anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione». Ai sensi dei commi 9 e 11 dello stesso articolo, il prefetto dispone anche di poteri di vigilanza e sostitutivi nei confronti del sindaco, per verificare il regolare svolgimento dei compiti a quest'ultimo affidati e per rimediare alla sua eventuale inerzia.

La natura amministrativa del potere del Ministro, esercitato con il decreto sopra citato, se assolve alla funzione di regolare i rapporti tra autorità centrale e periferiche nella materia, non può soddisfare la riserva di legge, in quanto si tratta di atto non idoneo a circoscrivere la discrezionalità amministrativa nei rapporti con i cittadini. Il decreto, infatti, si pone esso stesso come esercizio dell'indicata discrezionalità, che viene pertanto limitata solo nei rapporti interni tra Ministro e sindaco, quale ufficiale del Governo, senza trovare fondamento in un atto avente forza di legge. Solo se le limitazioni e gli indirizzi contenuti nel citato decreto ministeriale fossero stati inclusi in un atto di valore legislativo, questa Corte avrebbe potuto valutare la loro idoneità a circoscrivere la discrezionalità amministrativa dei sindaci. Nel caso di specie, al contrario, le determinazioni definitorie, gli indirizzi e i campi di intervento non potrebbero essere ritenuti limiti validi alla suddetta discrezionalità, senza incorrere in un vizio logico di autoreferenzialità.

Si deve, in conclusione, ritenere che la norma censurata, nel prevedere un potere di ordinanza dei sindaci, quali ufficiali del Governo, non limitato ai casi contingibili e urgenti – pur non attribuendo agli stessi il potere di derogare, in via ordinaria e temporalmente non definita, a norme primarie e secondarie vigenti – viola la riserva di legge relativa, di cui all'art. 23 Cost., in quanto non prevede una qualunque delimitazione della discrezionalità amministrativa in un ambito, quello della imposizione di comportamenti, che rientra nella generale sfera di libertà dei consociati. Questi ultimi sono tenuti, secondo un principio supremo dello Stato di diritto, a sottostare soltanto agli obblighi di fare, di non fare o di dare previsti in via generale dalla legge.

7. – Si deve rilevare altresì la violazione dell'art. 97 Cost., che istituisce anch'esso una riserva di legge relativa, allo scopo di assicurare l'imparzialità della pubblica amministrazione, la quale può soltanto dare attuazione, anche con determinazioni normative ulteriori, a quanto in via generale è previsto dalla legge. Tale limite è posto a garanzia dei cittadini, che trovano protezione, rispetto a possibili discriminazioni, nel parametro legislativo, la cui osservanza deve essere concretamente verificabile in sede di controllo giurisdizionale. La stessa norma di legge che adempie alla riserva può essere a sua volta assoggettata – a garanzia del principio di eguaglianza, che si riflette nell'imparzialità della pubblica amministrazione – a scrutinio di legittimità costituzionale.



La linea di continuità fin qui descritta è interrotta nel caso oggetto del presente giudizio, poiché l'imparzialità dell'amministrazione non è garantita *ab initio* da una legge posta a fondamento, formale e contenutistico, del potere sindacale di ordinanza. L'assenza di limiti, che non siano genericamente finalistici, non consente pertanto che l'imparzialità dell'agire amministrativo trovi, in via generale e preventiva, fondamento effettivo, ancorché non dettagliato, nella legge.

Per le ragioni esposte, la norma censurata viola anche l'art. 97, primo comma, della Costituzione.

8. – L'assenza di una valida base legislativa, riscontrabile nel potere conferito ai sindaci dalla norma censurata, così come incide negativamente sulla garanzia di imparzialità della pubblica amministrazione, *a fortiori* lede il principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, giacché gli stessi comportamenti potrebbero essere ritenuti variamente leciti o illeciti, a seconda delle numerose frazioni del territorio nazionale rappresentate dagli ambiti di competenza dei sindaci. Non si tratta, in tali casi, di adattamenti o modulazioni di precetti legislativi generali in vista di concrete situazioni locali, ma di vere e proprie disparità di trattamento tra cittadini, incidenti sulla loro sfera generale di libertà, che possono consistere in fattispecie nuove ed inedite, liberamente configurabili dai sindaci, senza base legislativa, come la prassi sinora realizzatasi ha ampiamente dimostrato.

Tale disparità di trattamento, se manca un punto di riferimento normativo per valutarne la ragionevolezza, integra la violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., in quanto consente all'autorità amministrativa – nella specie rappresentata dai sindaci – restrizioni diverse e variegate, frutto di valutazioni molteplici, non riconducibili ad una matrice legislativa unitaria.

Un giudizio sul rispetto del principio generale di eguaglianza non è possibile se le eventuali differenti discipline di comportamenti, uguali o assimilabili, dei cittadini, contenute nelle più disparate ordinanze sindacali, non siano valutabili alla luce di un comune parametro legislativo, che ponga le regole ed alla cui stregua si possa verificare se le diversità di trattamento giuridico siano giustificate dalla eterogeneità delle situazioni locali.

Per i motivi esposti, la norma censurata viola anche l'art. 3, primo comma, della Costituzione.

9. – Si devono ritenere assorbite le altre censure di legittimità costituzionale contenute nell'atto introduttivo del presente giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125, nella parte in cui comprende la locuzione « anche » prima delle parole « contingibili e urgenti ».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2011.

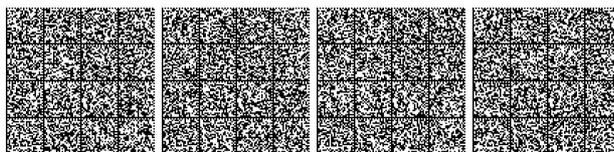
Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: SILVESTRI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 7 aprile 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 116

Sentenza 4 - 7 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Lavoratrici madri - Ipotesi di parto prematuro con ricovero del neonato in una struttura sanitaria pubblica o privata - Diritto della madre lavoratrice ad usufruire del congedo obbligatorio o di parte di esso dalla data d'ingresso del bambino nella casa familiare - Mancata previsione - Eccezione inammissibilità della questione per richiesta di pronuncia additiva non costituzionalmente obbligata - Reiezione.

- D.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, art. 16, lett. c).
- Costituzione, artt. 3, 29, primo comma, 31 e 37.

Lavoro e occupazione - Lavoratrici madri - Ipotesi di parto prematuro con ricovero del neonato in una struttura sanitaria pubblica o privata - Diritto della madre lavoratrice ad usufruire, a sua richiesta e compatibilmente con le sue condizioni di salute attestate da documentazione medica, del congedo obbligatorio o di parte di esso dalla data d'ingresso del bambino nella casa familiare - Mancata previsione - Ingiustificata disparità di trattamento tra il parto a termine ed il parto prematuro - Contrasto con i precetti costituzionali posti a tutela della famiglia - *Illegittimità costituzionale in parte qua.*

- D.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, art. 16, lett. c).
- Costituzione, artt. 3, 29, primo comma, 31 e 37.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 16 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), promosso dal Tribunale di Palermo nel procedimento vertente tra C. C. e l'INPS ed altra con ordinanza del 30 marzo 2010, iscritta al n. 215 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, 1^a serie speciale, dell'anno 2010.

Visto l'atto di costituzione dell'INPS;

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2011 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

udito l'avvocato Antonietta Coretti per l'INPS.

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale di Palermo, in funzioni di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 29, primo comma, 30, primo comma, 31 e 37 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), «nella parte in cui non prevede, nell'ipotesi di parto prematuro, qualora il neonato abbia necessità di un periodo di ricovero ospedaliero, la possibilità per la madre lavoratrice di usufruire del congedo obbligatorio o di parte di esso dalla data di ingresso del bambino nella casa familiare».



2. — Il giudice *a quo* premette di essere chiamato a pronunciarsi nel giudizio di merito, iniziato dalla signora C. C. nei confronti dell'Istituto Nazionale della Previdenza sociale (INPS) e di Telecom Italia Mobile (TIM) Italia Spa ai sensi dell'art. 669-*octies* del codice di procedura civile ed espone che l'attrice, la cui figlia era stata ricoverata fin dalla nascita presso il Policlinico di Palermo in terapia intensiva, venendo dimessa soltanto l'8 agosto 2005, era stata posta in congedo obbligatorio dall'INPS, in base all'art. 16 d.lgs. n. 151 del 2001, a far tempo dalla data del parto medesimo.

La lavoratrice aveva inoltrato all'ente previdenziale la richiesta di usufruire del periodo obbligatorio di astensione con decorrenza dalla data presunta del parto, oppure dall'ingresso della neonata nella casa familiare, offrendo al datore di lavoro la propria prestazione lavorativa fino ad una di tali date, ma l'INPS aveva respinto detta richiesta.

Pertanto – aggiunge il rimettente – la parte privata aveva promosso un procedimento cautelare ai sensi dell'art. 700 cod. proc. civ., in esito al quale il Tribunale di Palermo, in accoglimento del ricorso, aveva dichiarato il diritto della donna ad astenersi dall'attività lavorativa a far data dall'8 agosto 2005 e per i cinque mesi successivi, fissando il termine perentorio di trenta giorni per l'inizio del giudizio di merito, instaurato con domanda diretta ad ottenere la declaratoria del diritto della signora C. C. ad astenersi dal lavoro per il periodo di tempo suddetto.

Ciò premesso, il giudicante – ritenuta rilevante la questione sollevata, in quanto dalla dichiarazione d'illegittimità costituzionale della norma censurata dipenderebbe l'accoglimento della domanda nel merito – richiama il dettato di tale norma che, disciplinando il congedo di maternità, vieta di adibire al lavoro le donne: *a)* durante i due mesi precedenti la data presunta del parto, salvo quanto previsto dall'art. 20 d.lgs. n. 151 del 2001; *b)* ove il parto avvenga oltre tale data, per il periodo intercorrente tra la data presunta e la data effettiva del parto; *c)* durante i tre mesi dopo il parto; *d)* durante gli ulteriori giorni non goduti prima del parto, qualora esso avvenga in data anticipata rispetto a quella presunta. Tali giorni sono aggiunti al periodo di congedo di maternità dopo il parto. Inoltre, richiama il successivo art. 17 che disciplina l'estensione del divieto, nonché l'art. 18 il quale sanziona con l'arresto fino a sei mesi l'inosservanza delle disposizioni *de quibus*.

In questo quadro, il Tribunale osserva che l'art. 16 d.lgs. n. 151 del 2001 trova un precedente nell'art. 4 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204 (Tutela delle lavoratrici madri), come modificato dall'art. 11 della legge 8 marzo 2000, n. 53 (Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città).

Il detto art. 4, poi abrogato con l'intera legge n. 1204 del 1971 dall'art. 86 d.lgs. n. 151 del 2001, stabiliva (tra l'altro) il divieto di adibire al lavoro la donna durante i tre mesi dopo il parto.

Questa Corte, con sentenza n. 270 del 1999, dichiarò l'illegittimità costituzionale della norma, «nella parte in cui non prevede(va) per l'ipotesi di parto prematuro una decorrenza dei termini del periodo dell'astensione obbligatoria idonea ad assicurare una adeguata tutela della madre e del bambino».

Il rimettente osserva che, anche in base al tenore del citato art. 16, la domanda della attrice, diretta ad usufruire dell'intero periodo di congedo (tre mesi più due mesi) dalla data d'ingresso della figlia nella casa familiare, ovvero dalla data presunta del parto, non potrebbe essere accolta, neppure in via parziale, restando l'obbligo del datore di lavoro, sanzionato penalmente, di non adibire la donna al lavoro dopo il parto, per il periodo già detto.

Il Tribunale rileva che il giudice del procedimento cautelare ha dato luogo ad una interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata, in guisa da consentire, nell'ipotesi in esame, la decorrenza dell'intero periodo di congedo obbligatorio dal momento dell'ingresso in famiglia della neonata. Ritiene, però, di non poter condividere la detta interpretazione, in quanto essa trova un ostacolo non aggirabile per effetto del citato art. 18 d.lgs. n. 151 del 2001, il quale punisce l'inosservanza delle disposizioni contenute negli artt. 16 e 17 con l'arresto fino a sei mesi.

Pertanto, ad avviso del rimettente, la nuova disciplina della materia presenta gli stessi vizi di legittimità costituzionale riscontrati da questa Corte con riferimento all'art. 4 della legge n. 1204 del 1971, perché il circoscritto intervento del legislatore non sarebbe sufficiente.

La norma censurata, infatti, determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento, in violazione dell'art. 3 Cost., tra il caso di parto a termine e quello di parto prematuro, consentendo soltanto nel primo caso un'adeguata tutela della maternità e la salvaguardia dei diritti, costituzionalmente garantiti, dei minori e del nucleo familiare (artt. 29, 30, 31, 37 Cost.).

Invero, come già sottolineato da questa Corte nella sentenza citata, finalità dell'istituto dell'astensione obbligatoria (oggi congedo) dal lavoro sarebbe sia la tutela della puerpera, sia la tutela del nascituro e della speciale relazione tra madre e figlio, che si instaura fin dai primi attimi di vita in comune ed è decisiva per il corretto sviluppo del bambino e per lo svolgimento del ruolo di madre.



La norma censurata, non prevedendo la possibilità di differire il congedo obbligatorio fino al momento in cui il bambino può fare ingresso in famiglia dopo il ricovero successivo alla nascita, non garantirebbe la suddetta esigenza di tutela, specialmente quando, come nel caso in esame, la dimissione del bambino coincide con il termine del congedo.

Inoltre, la detta norma non consentirebbe alla puerpera di tornare al lavoro se non con il decorso di cinque mesi dal parto, anche quando, pur non potendo svolgere il suo ruolo di madre e di assistenza del minore affidato alle cure dei sanitari, le sue condizioni di salute lo permetterebbero.

Sarebbe innegabile, dunque, che anche la norma in esame sia in contrasto con il principio di parità di trattamento e con i valori costituzionali di protezione della famiglia e del minore, con conseguente violazione dei predetti parametri costituzionali.

In definitiva, ad avviso del rimettente, la norma censurata non ha colmato il vuoto normativo già posto in evidenza con la citata sentenza della Corte costituzionale; e, a sostegno della necessità di un ulteriore intervento del giudice delle leggi, andrebbe richiamato l'art. 14, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica 13 giugno 2002, n. 163 (Recepimento dello schema di concertazione per le Forze armate relativo al quadriennio normativo 2002-2005 ed al biennio economico 2002-2003), alla stregua del quale «In caso di parto prematuro, al personale militare femminile spetta comunque il periodo di licenza di maternità non goduto prima della data presunta del parto. Qualora il figlio nato prematuro abbia necessità di un periodo di degenza presso una struttura ospedaliera pubblica o privata, la madre ha facoltà di riprendere servizio richiedendo, previa presentazione di un certificato medico attestante la sua idoneità al servizio, la fruizione del restante periodo di licenza di maternità post-parto e del periodo ante-parto, qualora non fruito, a decorrere dalla data di effettivo rientro a casa del bambino».

3. — Nel giudizio di legittimità costituzionale si è costituito l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), depositando il 3 settembre 2010 una memoria, con la quale ha chiesto che la questione sollevata dal rimettente sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata.

Dopo aver riassunto i fatti esposti nell'ordinanza di rimessione, l'INPS osserva che, ad avviso del rimettente, la disparità di trattamento sussisterebbe tra «la fattispecie di parto a termine e quella di parto prematuro», in quanto l'art. 16, comma 1, lettera *d*), d.lgs. n. 151 del 2001 (nonché le connesse disposizioni di cui agli artt. 17 e 18 dello stesso decreto), nel disporre che, in caso di parto prematuro, il congedo obbligatorio dal lavoro (cinque mesi) si colloca soltanto nel periodo immediatamente successivo al parto, consentirebbe che solo in caso di parto a termine si realizzi «un'adeguata tutela della maternità e una salvaguardia dei diritti, costituzionalmente garantiti, dei minori e del nucleo familiare (artt. 29, 30, 31, 37)».

Tale questione – prosegue l'Istituto – fu già affrontata da questa Corte con la sentenza n. 270 del 1999. Con tale pronuncia (cosiddetta additiva di principio), fu dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, primo comma, lettera *c*) della legge n. 1204 del 1971 (ora art. 16 del d.lgs. n. 151 del 2001), nella parte in cui non prevedeva, per l'ipotesi di parto prematuro, una decorrenza dei termini del periodo di astensione obbligatoria idonea ad assicurare un'adeguata tutela della madre e del bambino.

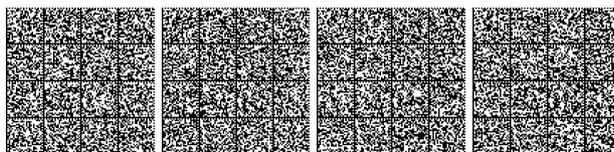
La citata sentenza indicò «delle possibili soluzioni da adottare per risolvere la questione oggi in esame», aggiungendo che la scelta spettava al legislatore.

Orbene, la norma qui censurata prevede (tra l'altro) il divieto di adibire al lavoro le donne «durante gli ulteriori giorni non goduti prima del parto, qualora il parto avvenga in data anticipata rispetto a quella presunta rispetto a quella presunta. Tali giorni sono aggiunti al periodo di congedo di maternità dopo il parto».

Pertanto, ad avviso dell'INPS, il legislatore, in caso di parto prematuro, avrebbe stabilito che il periodo di astensione obbligatoria sia comunque pari a cinque mesi complessivi, prescindendo dalla data del parto, e, qualora la nascita avvenga in data anticipata rispetto a quella presunta, avrebbe previsto che i giorni non goduti (cioè quelli correnti tra la data presunta e quella effettiva) siano aggiunti al periodo di astensione obbligatoria dopo il parto. Tale soluzione sarebbe in armonia con altre disposizioni del d.lgs. n. 151 del 2001 e, in particolare, con l'art. 18 dello stesso decreto, che sanziona con l'arresto fino a sei mesi l'inosservanza delle disposizioni contenute negli artt. 16 e 17. In altri termini, si sarebbe ritenuto inderogabile ancorare la decorrenza del congedo obbligatorio alla data del parto.

In questo quadro l'Istituto eccepisce, in primo luogo, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale.

Infatti il legislatore del 2001, proprio a seguito della menzionata sentenza n. 270 del 1999, avrebbe adottato una delle possibili soluzioni idonee a porre rimedio all'impossibilità di far decorrere, nel caso di parto prematuro, l'intero congedo obbligatorio dopo il parto effettivo, equilibrando così la situazione tra il caso di parto a termine e quello di parto prematuro.



Al contrario di quanto sostenuto dal giudice *a quo*, la richiesta di pronuncia additiva non sarebbe costituzionalmente obbligata. Nella vicenda in esame, la possibilità di diverse soluzioni con le quali risolvere il problema della decorrenza dell'astensione obbligatoria in caso di parto prematuro sarebbe stata posta in evidenza dalla stessa Corte costituzionale; circostanza, quest'ultima, che confermerebbe come la questione sollevata rientri nell'ambito della discrezionalità del legislatore.

In ogni caso, la detta questione sarebbe non fondata.

La soluzione adottata dal legislatore sarebbe idonea a porre rimedio all'impossibilità di far decorrere, nel caso di parto prematuro, l'intero congedo obbligatorio dopo il parto effettivo.

In realtà, proprio l'invocato intervento additivo «non solo comporterebbe un inammissibile esercizio della discrezionalità politica riservato al legislatore, ma darebbe anche origine ad effettive disparità di trattamento».

Infatti, un'eventuale diversa disciplina della decorrenza del congedo obbligatorio per il caso di parto prematuro, con degenza ospedaliera del neonato, determinerebbe un'effettiva discriminazione rispetto al caso di parto a termine con neonato affetto da malattia necessitante di ricovero ospedaliero.

I principi costituzionali richiamati dal rimettente sarebbero ben salvaguardati sia dalla norma denunciata sia dagli altri istituti contemplati dal vigente ordinamento, come il congedo per malattia del figlio e il congedo facoltativo.

Sarebbe vero che la *ratio* dell'astensione obbligatoria è volta alla tutela del nascituro e della speciale relazione tra madre e figlio, che s'instaura fin dai primi atti della vita in comune, ma sarebbe vero del pari che tale istituto è diretto anche a favorire il recupero psico-fisico della partoriente. Consentire alla puerpera di rientrare al lavoro subito dopo il parto potrebbe dar luogo ad un abbassamento della tutela della sua salute.

Infine, il richiamo all'art. 14, comma 5, d.P.R. n. 163 del 2002 non sarebbe pertinente, in quanto tale normativa non potrebbe costituire un idoneo *tertium comparationis*, dato il suo carattere eccezionale, «siccome riferita ad una categoria di lavoratrici che presta prestazioni lavorative del tutto speciali (personale militare), non estensibile, pertanto, fuori del sistema considerato».

Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto nel presente giudizio.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale di Palermo, in funzioni di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita – in riferimento agli articoli 3, 29, primo comma, 30, primo comma, 31 e 37 della Costituzione – della legittimità costituzionale dell'art. 16 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), «nella parte in cui non prevede, nell'ipotesi di parto prematuro, qualora il neonato abbia necessità di un periodo di ricovero ospedaliero, la possibilità per la madre lavoratrice di usufruire del congedo obbligatorio o di parte di esso dalla data di ingresso del bambino nella casa familiare».

2. — Il giudice *a quo* premette che una lavoratrice dipendente – avendo avuto un parto prematuro perché la figlia, la cui nascita era prevista per il primo luglio 2005, era venuta alla luce il 25 marzo 2005, con immediato ricovero in terapia intensiva presso il Policlinico di Palermo, da cui era stata dimessa soltanto l'8 agosto 2005 – aveva chiesto all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) di usufruire del periodo obbligatorio di astensione con decorrenza dalla data presunta del parto, oppure dall'ingresso della neonata nella casa familiare, offrendo al datore di lavoro la propria prestazione lavorativa fino ad una di tali date, ma l'INPS aveva respinto la richiesta. Pertanto la lavoratrice aveva promosso, nei confronti del detto Istituto e di Telecom Italia Mobile (TIM) Italia Spa, un procedimento cautelare ai sensi dell'art. 700 del codice di procedura civile, in esito al quale il Tribunale di Palermo, accogliendo il ricorso, aveva dichiarato il diritto della donna ad astenersi dall'attività lavorativa a far data dall'8 agosto 2005 e per i cinque mesi successivi, fissando il termine perentorio di trenta giorni per l'inizio del giudizio di merito, che era stato instaurato con domanda diretta ad ottenere la declaratoria del diritto dell'attrice all'astensione dal lavoro per il periodo di tempo suddetto.

Ciò premesso, il Tribunale osserva che la norma censurata trova un precedente nell'art. 4 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204 (Tutela delle lavoratrici madri), come modificato dall'articolo 11 della legge 8 marzo 2000, n. 53 (Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città). Il detto art. 4, poi abrogato con l'intera legge n. 1204 del 1971 dall'art. 86 del d.lgs. n. 151 del 2001, stabiliva (tra l'altro) il divieto di adibire al lavoro la donna durante i tre mesi dopo il parto.



Il rimettente ricorda che la Corte costituzionale, con sentenza n. 270 del 1999, dichiarò l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 4, «nella parte in cui non prevede(va) per l'ipotesi di parto prematuro una decorrenza dei termini del periodo dell'astensione obbligatoria idonea ad assicurare una adeguata tutela della madre e del bambino». Osserva che, anche in base al tenore del citato art. 16, la domanda dell'attrice, diretta ad usufruire dell'intero periodo di congedo (tre mesi più due mesi) dalla data d'ingresso della figlia nella casa familiare, ovvero dalla data presunta del parto, non potrebbe essere accolta, restando l'obbligo del datore di lavoro, sanzionato penalmente (art. 18 d.lgs. n. 151 del 2001), di non adibire la donna al lavoro dopo il parto, per il periodo già detto.

Inoltre egli rileva di non poter condividere l'interpretazione compiuta dal giudice cautelare, avuto riguardo alla sanzione penale prevista dal citato art. 18 per l'inosservanza delle disposizioni contenute nell'art. 16 del d.lgs. n. 151 del 2001, e solleva questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 16, in riferimento ai parametri sopra indicati (come esposto in narrativa).

3. — In via preliminare, la difesa dell'INPS ha eccepito l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, sostenendo che il legislatore del 2001, a seguito della sentenza di questa Corte n. 270 del 1999, avrebbe adottato «una delle possibili soluzioni idonee a porre rimedio all'impossibilità di far decorrere, nel caso di parto prematuro, l'intero congedo obbligatorio dal lavoro dopo il parto effettivo, equilibrando così la situazione tra la fattispecie di parto a termine e quella di parto prematuro».

Pertanto, la richiesta pronuncia additiva non sarebbe costituzionalmente obbligata, ma rientrerebbe tra le scelte possibili rimesse alla discrezionalità del legislatore, come, del resto, proprio questa Corte avrebbe posto in evidenza con la statuizione sopra indicata.

L'eccezione non è fondata.

È vero che la sentenza n. 270 del 1999, dopo aver rilevato «l'incongruenza della disposizione in parola nell'ipotesi di parto prematuro», osservò che si proponevano diverse soluzioni «con specifico riguardo alla decorrenza del periodo di astensione, spostandone l'inizio o al momento dell'ingresso del neonato nella casa familiare, o alla data presunta del termine fisiologico di una gravidanza normale» (punto 5 del Considerato in diritto). La stessa sentenza mise in luce che la prima soluzione era analoga a quella relativa all'ipotesi di affidamento preadottivo del neonato (sentenza n. 332 del 1998), mentre la seconda era parsa meritevole di essere seguita dal disegno di legge n. 4624, recante «Disposizioni per sostenere la maternità e la paternità e per armonizzare i tempi di lavoro, di cura e della famiglia», presentato dal Governo alla Camera dei Deputati in data 3 marzo 1998. Essa aggiunse che «La scelta tra le diverse possibili soluzioni spetta al legislatore», pervenendo comunque alla declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 4, primo comma, lettera c) della legge n. 1204 del 1971, nella parte in cui non prevedeva per l'ipotesi di parto prematuro una decorrenza dei termini del periodo dell'astensione obbligatoria idonea ad assicurare una adeguata tutela della madre e del bambino.

Ciò posto, a parte quanto sarà detto di qui a poco, allorché si esaminerà il merito della questione, una riflessione ulteriore va compiuta in ordine al carattere, vincolato o discrezionale, dell'individuazione della data dalla quale far decorrere il congedo obbligatorio di maternità nell'ipotesi di parto prematuro.

Essa non può decorrere dalla data presunta del termine fisiologico di una gravidanza normale. Questo criterio è giustificato per calcolare i due mesi precedenti la data presunta del parto (art. 16, lettera a, d.lgs. n. 151 del 2001), perché è l'unico utilizzabile in relazione ad un evento non ancora avvenuto, il cui avveramento però è ragionevolmente certo e riscontrabile. Non altrettanto può dirsi nel caso di parto prematuro, perché in detta circostanza con il richiamo alla data presunta si opera un riferimento ipotetico ad un evento che, in realtà, è già avvenuto, onde il criterio si risolve in una mera *fictio* che non consente la verifica della sua idoneità ad assicurare una tutela piena ed adeguata della madre e del bambino per l'intero periodo di spettanza del congedo. Del resto, lo stesso legislatore, collegando rigidamente il decorso del congedo *post partum* alla data del parto, mostra di volere per la detta decorrenza un riferimento certo.

Pertanto, per individuare il *dies a quo* della decorrenza del periodo di astensione in caso di parto prematuro, resta la soluzione di ancorare – al termine del ricovero – la relativa data all'ingresso del neonato nella casa familiare, vale a dire ad un momento certo, sicuramente idoneo a stabilire tra madre e figlio quella comunione di vita che l'immediato ricovero del neonato nella struttura ospedaliera non aveva consentito. Tale soluzione, dunque, appare l'unica percorribile, con conseguente infondatezza dell'eccezione sollevata dall'ente previdenziale.

4. — Nel merito, la questione è fondata.

Va premesso che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 270 del 1999, n. 332 del 1988, n. 1 del 1987), il congedo obbligatorio, oggi disposto dall'art. 16 d.lgs. n. 151 del 2001, senza dubbio ha il fine di tutelare la salute della donna nel periodo immediatamente susseguente al parto, per consentirle di recuperare le energie necessarie a riprendere il lavoro. La norma, tuttavia, considera e protegge anche il rapporto che in tale periodo si instaura tra madre e figlio, e ciò non soltanto per quanto attiene ai bisogni più propriamente biologici, ma anche in riferimento alle esigenze di carattere relazionale e affettivo collegate allo sviluppo della personalità del bambino.



Il citato art. 16, che apre il capo recante la disciplina del congedo di maternità, vieta di adibire al lavoro le donne: *a)* durante i due mesi precedenti la data presunta del parto, salvo quanto previsto all'art. 20 (che contempla la flessibilità del detto congedo); *b)* ove il parto avvenga oltre tale data, per il periodo intercorrente tra la data presunta e la data effettiva del parto; *c)* durante i tre mesi dopo il parto, salvo quanto previsto all'art. 20. La lettera *d)*, infine, dispone che il divieto opera anche durante gli ulteriori giorni non goduti prima del parto, qualora esso avvenga in data anticipata rispetto a quella presunta. Tali giorni sono aggiunti al periodo di congedo di maternità dopo il parto.

Come si vede, il principio secondo cui il congedo obbligatorio *post partum* decorre comunque dalla data di questo è rimasto immutato, anche in relazione ai casi, come la fattispecie in esame, nei quali il parto non è soltanto precoce rispetto alla data prevista, ma avviene con notevole anticipo (cosiddetto parto prematuro), tanto da richiedere un immediato ricovero del neonato presso una struttura ospedaliera pubblica o privata, dove deve restare per periodi anche molto lunghi.

In siffatte ipotesi – come questa Corte ha già avuto occasione di rilevare (sentenza n. 270 del 1999) – la madre, una volta dimessa e pur in congedo obbligatorio, non può svolgere alcuna attività per assistere il figlio ricoverato. Nel frattempo, però, il periodo di astensione obbligatoria decorre, ed ella è obbligata a riprendere l'attività lavorativa quando il figlio deve essere assistito a casa. Né per porre rimedio a tale situazione può considerarsi sufficiente aggiungere al periodo di congedo di maternità dopo il parto gli ulteriori giorni non goduti prima di esso, trattandosi comunque di un periodo breve (al massimo due mesi), che non garantisce la realizzazione di entrambe le finalità (sopra richiamate) dell'istituto dell'astensione obbligatoria dal lavoro.

Basta considerare che, nel caso di specie, rispetto alla data prevista per il 1° luglio 2005, la bambina venne alla luce il 25 marzo 2005 e rimase ricoverata in ospedale fino all'8 agosto 2005, vale a dire quasi per l'intera durata dell'astensione obbligatoria della madre *ante e post partum*.

In simili casi, com'è evidente, il fine di proteggere il rapporto, che dovrebbe instaurarsi tra madre e figlio nel periodo immediatamente successivo alla nascita, rimane di fatto eluso. Tale situazione è inevitabile quando la donna, per ragioni di salute (alla cui tutela il congedo obbligatorio *post partum* è anche finalizzato), non possa riprendere l'attività lavorativa e, quindi, debba avvalersi subito del detto congedo. Non altrettanto può dirsi quando sia la stessa donna, previa presentazione di documentazione medica attestante la sua idoneità alle mansioni cui è preposta, a chiedere di riprendere l'attività per poter poi usufruire del restante periodo di congedo a decorrere dalla data d'ingresso del bambino nella casa familiare.

In detta situazione l'ostacolo all'accoglimento di tale richiesta, costituito dal rigido collegamento della decorrenza del congedo dalla data del parto, si pone in contrasto sia con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento – privo di ragionevole giustificazione – tra il parto a termine e il parto prematuro, sia con i precetti costituzionali posti a tutela della famiglia (artt. 29, primo comma, 30, 31 e 37, primo comma, Cost.).

La tesi dell'ente previdenziale, secondo cui i principi dettati sarebbero ben salvaguardati da altri istituti contemplati nel vigente ordinamento, come il congedo per malattia del figlio e il congedo facoltativo, non può essere condivisa. Si tratta, infatti, d'istituti diversi, diretti a garantire una tutela diversa e ulteriore, che però non possono essere invocati per giustificare la carenza di protezione nella situazione ora evidenziata.

Quanto alla decorrenza del congedo obbligatorio dopo il parto, in caso di parto prematuro con ricovero del neonato presso una struttura ospedaliera pubblica o privata, essa va individuata nella data d'ingresso del bambino nella casa familiare al termine della degenza ospedaliera. Si richiamano, al riguardo, le considerazioni svolte nel punto 3 che precede.

5. — Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, lettera *c)*, d.lgs. n. 151 del 2001, nella parte in cui non consente, in caso di parto prematuro con ricovero del neonato in una struttura sanitaria pubblica o privata, che la madre lavoratrice possa fruire, a sua richiesta e compatibilmente con le sue condizioni di salute attestate da documentazione medica, del congedo obbligatorio che le spetta, o di parte di esso, a far tempo dalla data d'ingresso del bambino nella casa familiare.

Infine, è il caso di chiarire, con riguardo all'art. 18 d.lgs. n. 151 del 2001, che punisce con l'arresto fino a sei mesi l'inosservanza delle disposizioni contenute negli artt. 16 e 17 del medesimo decreto, che la suddetta pronuncia non estende l'area della punibilità della fattispecie penale. Essa, infatti, non modifica i destinatari della norma né la sanzione, limitandosi ad introdurre per la donna lavoratrice la facoltà di ottenere una diversa decorrenza del congedo obbligatorio, che rimane pur sempre nell'ambito applicativo della norma censurata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, lettera c), del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nella parte in cui non consente, nell'ipotesi di parto prematuro con ricovero del neonato in una struttura sanitaria pubblica o privata, che la madre lavoratrice possa fruire, a sua richiesta e compatibilmente con le sue condizioni di salute attestate da documentazione medica, del congedo obbligatorio che le spetta, o di parte di esso, a far tempo dalla data d'ingresso del bambino nella casa familiare.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 7 aprile 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0228

N. 117

Sentenza 4 - 7 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Deposito del fascicolo delle investigazioni difensive e richiesta di giudizio abbreviato - Mancata previsione di un termine processuale per il deposito del fascicolo con la facoltà del pubblico ministero di esercitare il diritto alla controprova - Denunciata lesione del principio di parità delle parti - Difetto di informazione e di motivazione incidente sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza - *Petitum* incerto ed incompleto, comunque implicante scelte discrezionali appartenenti al legislatore - Inammissibilità della questione.

– Cod. proc. pen., artt. 391-*octies* e 442, comma 1-*bis*.

– Costituzione, art. 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 391-*octies* e 442, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Modena, nel procedimento penale a carico di S. P. L. ed altro, con ordinanza del 20 gennaio 2010, iscritta al n. 250 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, 1ª serie speciale, dell'anno 2010.

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

Udito nella camera di consiglio del 9 febbraio 2011 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto in fatto

1. – Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Modena, con ordinanza del 20 gennaio 2010, propone d'ufficio, in relazione all'art. 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 391-*octies* e 442, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevedono, nell'ipotesi di deposito del fascicolo delle investigazioni difensive e richiesta di giudizio abbreviato, un termine processuale per il deposito del predetto fascicolo con la facoltà del pubblico ministero di esercitare il diritto alla controprova».

Il rimettente riferisce di essere stato chiamato a svolgere udienza preliminare in un processo nei confronti di due persone, imputate di taluni reati (formazione e uso di fatture per operazioni inesistenti e frode fiscale) previsti dal decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'art. 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205) e che, nel corso dell'udienza stessa, il difensore aveva chiesto di essere autorizzato «alla produzione del fascicolo di indagini difensive, contenenti consulenza tecnica e due sentenze, una della Commissione provinciale e l'altra della Commissione regionale tributaria, che, in accoglimento dei ricorsi presentati avverso gli avvisi di accertamento dell'Agenzia delle entrate in relazione alle fatture contestate nei capi d'accusa, ne [avevano disposto] l'annullamento».

Aggiunge di avere «disposto l'acquisizione del fascicolo delle indagini difensive nel fascicolo processuale» e che, «in rapida successione, il difensore degli imputati, in esecuzione della procura speciale conferita, chiedeva la definizione del procedimento con le forme del rito abbreviato». Indi rileva come, in tale evenienza, «il giudice, incamerata la rituale richiesta di giudizio abbreviato, si trovi a dover decidere il merito della causa alla luce di una situazione di chiara asimmetria tra le parti processuali», giacché, sebbene il «compendio probatorio confluito nel fascicolo processuale attraverso le indagini difensive ritualmente svolte sia potenzialmente in grado di sovvertire le conclusioni alle quali è giunto il pubblico ministero», questi non avrebbe «alcun potere di attivare meccanismi processuali di risposta».

Tale situazione sarebbe consentita dalle norme oggetto del dubbio di illegittimità costituzionale, rilevante nella specie, poiché di esse dovrebbe il rimettente fare applicazione, impiegando per la decisione i risultati delle suddette indagini difensive.

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, essa si apprezzerrebbe con riguardo ai parametri, recati dall'art. 111 Cost., del contraddittorio nella formazione della prova e della «parità delle armi» da assicurare per esso.

Nell'esame degli specifici aspetti che tali parametri pongono nel giudizio abbreviato – connotato dalla rinuncia unilaterale dell'imputato al contraddittorio con la possibilità di impiego e utilizzazione dei risultati di tutti quanti gli atti di indagine, compresi quelli delle investigazioni difensive – il rimettente considera i precedenti di questa Corte, e in particolare i rilievi contenuti nella sentenza n. 184 del 2009, con i quali si sottolinea che ben può essere consentita la deroga al contraddittorio per consenso del solo imputato anche con quelle implicazioni circa le investigazioni difensive (giacché il principio di parità non impone la reciprocità del consenso su ogni questione, il che contrasterebbe con la lettera del quinto comma dell'art. 111 Cost.), ma si avverte, altresì, come occorra «evitare che i presupposti e le modalità operative del riconoscimento all'imputato della facoltà di rinunciare alla formazione della prova in contraddittorio determinino uno squilibrio intollerabile tra le posizioni dei contendenti o addirittura un'alterazione del sistema».

Secondo il giudice *a quo* la situazione di specie produrrebbe appunto queste conseguenze. Il deposito del fascicolo delle indagini difensive *in limine*, con successiva immediata richiesta di giudizio abbreviato, pregiudicherebbe «la correttezza della decisione a priori, introducendo elementi da sottoporre al pubblico ministero e al giudice per la valutazione del tutto svincolati da ogni possibilità, per il contraddittore, di dimostrarne la fallacia o la inconsistenza o anche solo l'ininfluenza rispetto al quadro accusatorio complessivo [...] con un evidente *vulnus* al principio della parità delle parti». La facoltà di fare introdurre nel fascicolo processuale la documentazione delle indagini difensive ritenute pertinenti, in guisa di «prove a sorpresa», e di rinunciare subito dopo al contraddittorio con la richiesta di



giudizio abbreviato non condizionato – prosegue il rimettente – sarebbe causa, al tempo stesso, di una alterazione del sistema rispetto all'impianto originario del giudizio abbreviato. Essa renderebbe, infatti, possibili manovre elusive della disciplina dettata dall'art. 438, comma 5, cod. proc. pen., in forza della quale l'imputato può subordinare la richiesta del rito alternativo alla acquisizione di prove, anche assunte con gli strumenti di cui agli artt. 391 e seguenti cod. proc. pen.: ma ciò, con l'onere per la difesa di dimostrare che si tratti di integrazioni probatorie necessarie ai fini della decisione e compatibili con le finalità di economia processuale proprie del procedimento, e, soprattutto, con l'esposizione dell'imputato alla piena esplicazione del contraddittorio, stante il riconoscimento al pubblico ministero della facoltà di chiedere l'ammissione di prova contraria.

Nella situazione considerata, per converso, il pubblico ministero resterebbe privo di poteri autonomi per contrastare con propri mezzi probatori i risultati delle investigazioni difensive, potendo semmai solo chiedere e ottenere un termine per prendere cognizione di quanto prodotto dalla difesa al fine di contrastarne i contenuti e il significato sul piano logico-argomentativo in sede di discussione. Né rimedio congruo e sufficiente sarebbe rintracciabile nel potere di integrazione probatoria del giudice, previsto dall'art. 441, comma 5, cod. proc. pen., che il pubblico ministero potrebbe eventualmente solo sollecitare e che comunque si fonda su presupposti diversi.

L'alterazione, a ciò conseguente, della simmetria delle posizioni di accusa e difesa risulterebbe incompatibile con il principio di parità delle parti, non trovando adeguata *ratio* giustificatrice nel ruolo istituzionale del pubblico ministero ed eccedendo i limiti della ragionevolezza.

Il denunciato squilibrio dovrebbe trovare quindi rimedio – conclude il rimettente – in un «intervento additivo della Corte», che, incidendo sull'art. 391-*octies*, comma 1, e sull'art. 442, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., per un verso, «rilevi la mancanza di un termine per la presentazione [da parte del difensore] al giudice degli elementi di prova a favore del proprio assistito nel caso di proposizione [della richiesta] di giudizio abbreviato», e, per altro verso, riconosca – «in caso di produzione di fascicolo con indagini difensive e successiva richiesta di giudizio abbreviato» – la facoltà del pubblico ministero di richiedere l'ammissione di prova contraria.

2. – Nel giudizio di costituzionalità è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

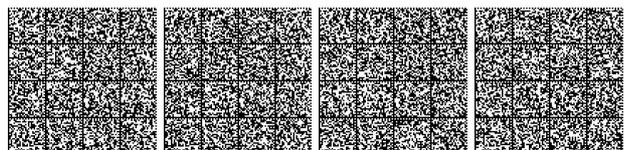
L'inammissibilità deriverebbe, anzitutto, dal difetto di motivazione sulla rilevanza, essendosi il rimettente limitato a dedurre che l'imputato ha richiesto il giudizio abbreviato non condizionato contestualmente al deposito del fascicolo con la documentazione delle indagini difensive, «senza precisare, tuttavia, se tali atti siano capaci o meno di orientare il giudizio sull'imputazione»; inoltre, dall'inadeguatezza della motivazione sul dedotto contrasto con i parametri dell'art. 111 Cost.; infine, dall'omessa ricerca della possibilità di fornire una esegesi costituzionalmente orientata delle norme censurate.

L'infondatezza, poi, nel merito della questione, secondo la difesa dell'intervenuto, si apprezzerebbe essenzialmente attraverso i precedenti di questa Corte in materia, in specie l'ordinanza n. 245 del 2005 e la sentenza n. 184 del 2009, di cui sono citati ampi stralci e il cui significato sarebbe stato stravolto dall'ordinanza di rimessione.

Considerato in diritto

1. – In un processo per reati fiscali, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Modena solleva d'ufficio, in riferimento all'art. 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 391-*octies* e 442, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevedono, nell'ipotesi di deposito del fascicolo delle investigazioni difensive e richiesta di giudizio abbreviato, un termine processuale per il deposito del predetto fascicolo con la facoltà del pubblico ministero di esercitare il diritto alla controprova».

Deduce il giudice *a quo*, in termini di fatto, di avere disposto, nel corso dell'udienza preliminare, l'acquisizione del fascicolo delle investigazioni difensive, a richiesta del difensore e procuratore speciale dei due imputati, immediatamente seguita anche da richiesta di giudizio abbreviato non condizionato, onde egli – «incamerata» questa seconda richiesta – si sarebbe trovato a dovere decidere il merito della causa senza che il pubblico ministero potesse «attivare meccanismi processuali di risposta», contrapponendo eventuali elementi probatori di segno contrario: dunque, in una situazione di irrazionale dissimmetria tra le parti, non giustificabile né dalle peculiarità del rito né dalla posizione della parte pubblica e tale da integrare violazione dei parametri costituzionali del contraddittorio nella formazione della prova e della «parità delle armi» tra le parti, emendabile solo con una decisione di illegittimità costituzionale di specie «additiva» alle norme impugnate, per colmare la denunciata lacuna.



2. – La questione è inammissibile sotto plurimi profili, per porre in evidenza i quali è opportuno richiamarsi brevemente ai connotati dell'udienza preliminare in cui è consentito inserire la richiesta di giudizio abbreviato, alle facoltà delle parti e ai poteri del giudice.

2.1. – Preordinata all'esame in contraddittorio e alla decisione sulla richiesta di rinvio a giudizio presentata dal pubblico ministero, l'udienza preliminare è, di norma, quanto ai mezzi probatori, essenzialmente "cartolare", nel senso, cioè, che le parti utilizzano per la discussione ed il giudice per la decisione soltanto la documentazione degli atti compiuti nelle fasi procedurali anteriori e i documenti prodotti e ammessi nell'udienza stessa, tra i quali – avuto riguardo alle parti private e, in specie, all'imputato – la documentazione delle investigazioni difensive e i documenti in senso stretto.

Circa le modalità temporali, sono certamente riconoscibili talune previsioni dirette a procurare una anticipata presentazione di questo materiale documentale: il fascicolo delle indagini compiute dal pubblico ministero deve essere trasmesso unitamente alla richiesta di rinvio a giudizio (art. 416, comma 2, cod. proc. pen.); la documentazione delle eventuali indagini "suppletive", prima dell'udienza, al pari dei documenti difensivi (art. 419, commi 2 e 3); quella delle eventuali indagini difensive, «in vista» di una decisione anche interlocutoria nell'udienza (art. 391-*octies*, comma 1). Tuttavia, fuori di questi casi, per detta presentazione è pure riconoscibile un favor nella norma che la consente «fino all'inizio della discussione» (art. 421, comma 3), come implicazione della continuità delle indagini che si è inteso assicurare prima della decisione sul rinvio a giudizio (*ex plurimis*, già sentenza n. 16 del 1994).

È ovvio che ogni parte ha diritto di interloquire su quanto prodotto dalle altre, sia con riguardo all'ammissibilità, sia per produrre documentazione recante elementi di possibile diverso significato. Altrettanto ovvio, specialmente con riguardo alle produzioni nel corso dell'udienza, che sulla loro acquisizione il giudice ha il potere-dovere di decidere (esplicitamente l'art. 421, comma 3, citato pone quale condizione di utilizzabilità degli atti e dei documenti la loro previa ammissione). Decisione, questa, da assumere in contraddittorio mediante ordinanza, assicurando, nei congrui casi, il diritto alla controprova.

Una volta iniziata la discussione, non sono più ammesse produzioni.

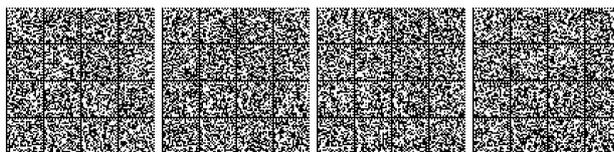
Quanto al giudizio abbreviato, esso può essere richiesto e ammesso anche a discussione iniziata e fino al momento in cui non siano formulate le conclusioni (art. 438, comma 2, cod. proc. pen.). Ma, una volta disposto tale rito (formalmente con una specifica ordinanza: art. 438, comma 4), ancorché ciò avvenga in un momento precedente (e persino prima dell'inizio della discussione), neppure sono ammesse produzioni, ma ben possono essere utilizzate per il giudizio quelle acquisite in precedenza (art. 442, comma 1-*bis*, cod. proc. pen.), comprese ovviamente quelle recanti i risultati delle investigazioni difensive.

2.2. – Nella rappresentazione, da parte del giudice *a quo*, del caso di specie, da verificare secondo la trama appena sintetizzata, mancano taluni dati indispensabili per la verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione proposta.

L'ordinanza di rimessione si limita ad affermare che, a seguito della presentazione "a sorpresa" del fascicolo delle investigazioni difensive da parte del difensore, il giudice ne ha disposto l'acquisizione, immediatamente seguita dalla richiesta di giudizio abbreviato (formulata dal difensore munito di procura), sicché detto giudice si è trovato a dovere decidere nel merito in una situazione di intollerabile disparità delle parti, in quanto il pubblico ministero era rimasto privo della possibilità di contrapporre autonomamente mezzi probatori di segno contrario: situazione di disparità che viene attribuita dal rimettente alla mancata previsione di un termine per quella presentazione e della facoltà dello stesso pubblico ministero di dedurre prova contraria.

Nella specie, il giudice *a quo* non riferisce se, in effetti, il pubblico ministero abbia richiesto, senza poterlo ottenere, un termine per ricercare e dedurre detta prova; evenienza, anzi, che si deve escludere, visto che non se ne dà atto e che la questione viene comunque, sotto ogni profilo, sollevata d'ufficio e del tutto in astratto, senza allegare che delle norme impugnate si dovrebbe fare nella specie applicazione per disattendere una richiesta della parte pubblica. La pretesa illegittimità costituzionale, infatti, non deriverebbe sempre e in ogni caso di impiego e utilizzazione delle investigazioni difensive seguite da richiesta di giudizio abbreviato, ma solo se e quando il pubblico ministero si fosse visto in concreto privato di opportunità e risorse probatorie di cui intendesse avvalersi. Qui, dunque, si coglie, su dati essenziali ai fini della rilevanza, un primo difetto di informazione e di corrispondente motivazione.

2.3. – In secondo luogo, nulla adduce l'ordinanza di rimessione circa i provvedimenti che, nella situazione descritta, sarebbe stato necessario distintamente e consecutivamente adottare, non ostante la riferita «rapida successione» delle relative richieste.



Il primo – sotto il profilo logico e cronologico – è l’ordinanza conclusiva del sub-procedimento di ammissione e di acquisizione del cosiddetto fascicolo del difensore, che si colloca a tutti gli effetti ancora nell’*iter* ordinario dell’udienza preliminare e che doveva necessariamente essere adottata, dandosene atto a verbale, nel contraddittorio delle parti, previamente sentite. Nulla è riferito al riguardo, pur essendo questo il momento in cui semmai il pubblico ministero avrebbe dovuto “dire la sua” circa la richiesta difensiva di acquisire detto fascicolo (in particolare, sulla pertinenza e sulla rilevanza degli elementi a discarico e, se del caso, sulla propria necessità di un termine per esaminare nello specifico la documentazione e per addurre eventuali prove contrarie). I principi del contraddittorio sull’ammissione delle prove fanno ritenere pacifico che, a fronte di una richiesta di produzione proposta all’udienza preliminare da una parte, la controparte possa chiedere e ottenere un termine adeguato per “controdedurre”. Nulla, su tutto ciò, è reso noto. Il che, a sua volta, costituisce difetto di informazione e di motivazione, incidente, qui, non solo sulla rilevanza, ma anche sulla asserita non manifesta infondatezza della questione. Sarebbe stato necessario, infatti, spiegare come e perché questo spazio processuale non sarebbe valso ad escludere la asserita disparità tra le parti; e ciò, ancorché non si fosse ancora trasformato il rito, ma ben potendo questa trasformazione essere considerata come una evenienza tutt’altro che remota o straordinaria di sviluppo dell’udienza preliminare, anzi, come una evenienza certa a fronte di una richiesta di giudizio abbreviato addirittura già presentata, sulla quale il giudice avrebbe dovuto di seguito provvedere.

Il secondo provvedimento – logicamente e cronologicamente successivo – è appunto l’ordinanza di ammissione del giudizio abbreviato, di cui non vi è neppure menzione nel provvedimento di rimessione, dove, anzi, si impiega una frase (letteralmente è scritto, come anticipato: «incamerata la rituale richiesta di giudizio abbreviato») la quale – seguita dalla constatazione del rimettente di essere per ciò solo di fronte alla denunciata situazione di disparità tra le parti – lascia intendere l’erronea attribuzione di una sorta di automatismo di effetti di detta richiesta in termini di instaurazione di tale rito speciale, che il giudice sarebbe tenuto ineluttabilmente a svolgere, senza necessità di un provvedimento ammissivo *ad hoc*. Il quale, viceversa, come si è detto, il legislatore ha voluto che sia formalmente adottato (art. 438, comma 4, cod. proc. pen.), anche dopo la riforma che ha reso praticabile questo rito speciale a richiesta del solo imputato. Il riconoscimento, pressoché unanime, che l’ordinanza di ammissione del rito non condizionato sia ora una sorta di “atto dovuto” a fronte della richiesta dell’imputato e, quindi, in sostanza, un suo diritto, significa semplicemente che è sottratta al giudice la valutazione, un tempo richiesta, di ammissibilità per riscontrata possibilità di decidere allo stato degli atti. Ma ciò non esonera il giudice, appunto, dal dovere di emetterla né da qualche residua valutazione: a esempio, dal controllo di effettiva provenienza della richiesta dall’imputato, trattandosi di atto personale, salvo il caso di conferimento di una procura speciale (ma in questo caso, che ricorre proprio nella specie, essa va riscontrata come rilasciata nelle forme di legge), dovendosi considerare che, con il giudizio abbreviato l’imputato consegue sì un trattamento più mite (cosiddetto premiale) in caso di condanna, ma nel contempo rinuncia al contraddittorio, a norma dell’art. 111, quinto comma, Cost., nella formazione delle prove (quindi, ad un diritto personale di rango costituzionale) e accetta per tali gli atti di indagine

La totale mancanza, nel caso in esame, di informazioni al riguardo non consente di apprezzare se e quando sia stato effettivamente instaurato il giudizio abbreviato, nel cui corso soltanto il giudice avrebbe dovuto semmai fare applicazione delle norme censurate, il che manifesta un ulteriore difetto di esposizione di dati essenziali e, correlativamente, di motivazione sulla rilevanza della questione.

2.4. – Altri profili di inammissibilità attengono all’oggetto della domanda del rimettente, che, come ricordato, chiede addizioni alle norme impugnate, con la previsione, da una parte, di un termine per il difensore ai fini della «presentazione degli elementi di prova a favore del proprio assistito nel caso di proposizione [di richiesta] di giudizio abbreviato» e, dall’altra, della facoltà del pubblico ministero «di richiedere l’ammissione di prova contraria».

A prescindere da ogni rilievo circa la pertinenza delle norme individuate come *sedes* dell’intervento additivo richiesto (essendo la facoltà di prova contraria del pubblico ministero nel giudizio abbreviato regolata dall’art. 438, comma 5, cod. proc. pen., non coinvolto nello scrutinio), così presentato, il *petitum* si rivela obiettivamente incerto e incompleto. Non sono specificate né la natura né la durata del termine che si vorrebbe vedere introdotto, né, soprattutto, è precisato in che punto della sequenza procedimentale esso si dovrebbe collocare. È, peraltro, di tutta evidenza che l’obbiettivo indicato, quando pure fosse necessario perseguirlo, potrebbe essere conseguito non con una sola, ma con più opzioni alternative, mediante scelte discrezionali appartenenti solo al legislatore.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la questione va dunque dichiarata inammissibile.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 391-octies e 442, comma 1-bis, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento all'art. 111 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Modena, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 7 aprile 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0229

N. 118

Sentenza 4 - 7 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Intervento di soggetto che non sia parte nel giudizio a quo, né titolare di un interesse qualificato immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio - Inammissibilità.

Circolazione stradale - Violazioni della disciplina del trasporto su strada dei materiali pericolosi - Estensione della previsione posta dall'art. 167, comma 9, cod. strada, con conseguente applicabilità delle sanzioni amministrative al conducente e al proprietario del veicolo, nonché al committente, quando si tratta di trasporto eseguito per suo conto esclusivo - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di personalità della responsabilità penale e della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Cod. strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 168, comma 10.
- Costituzione, artt. 3, 23 e 27; legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 3.

Circolazione stradale - Violazioni della disciplina del trasporto su strada dei materiali pericolosi - Estensione della previsione posta dall'art. 167, comma 9, cod. strada, con conseguente applicabilità delle sanzioni amministrative al conducente e al proprietario del veicolo, nonché al committente, quando si tratta di trasporto eseguito per suo conto esclusivo - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Cod. strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 168, comma 10.
- Costituzione, art. 3.

Circolazione stradale - Violazioni della disciplina del trasporto su strada dei materiali pericolosi - Estensione della previsione posta dall'art. 167, comma 9, cod. strada, con conseguente applicabilità delle sanzioni amministrative al conducente e al proprietario del veicolo, nonché al committente, quando si tratta di trasporto eseguito per suo conto esclusivo - Denunciata violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali ed asserita incoerenza interna della censurata normativa - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Cod. strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 168, comma 10.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; Accordo europeo relativo al trasporto internazionale su strada delle merci pericolose (ADR), adottato a Ginevra il 30 settembre 1957; direttive n. 94/55/CE e n. 2008/68/CE.



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. 168, comma 10, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso dal Giudice di pace di Verona nel procedimento vertente tra la Nobel Sport Martignoni s.p.a. e il Ministero dell'Interno con ordinanza del 2 dicembre 2009, iscritta al n. 282 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visti l'atto di costituzione della Nobel Sport Martignoni s.p.a. nonché gli atti di intervento dell'A.N.P.A.M. (Associazione Nazionale Produttori Armi e Munizioni) e del Presidente del Consiglio dei ministri;

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

Uditi l'avvocato Giovanni Serges per la Nobel Sport Martignoni s.p.a. e l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ordinanza del 2 dicembre 2009 (r.o. n. 282 del 2010), il Giudice di pace di Verona ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 23, 27 e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 168, comma 10, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), che estende alle sanzioni amministrative per le violazioni della «disciplina del trasporto su strada dei materiali pericolosi» la previsione del precedente art. 167, comma 9, in forza della quale le sanzioni «si applicano sia al conducente che al proprietario del veicolo, nonché al committente, quando si tratta di trasporto eseguito per suo conto esclusivo».

Il rimettente riferisce di essere investito del giudizio di opposizione a processo verbale di accertamento e contestazione di violazione amministrativa proposto da una società, quale «committente esclusivo» di un trasporto su strada di merci pericolose: trasporto in relazione al quale identica contestazione era stata elevata, a seguito di controllo della polizia stradale, anche nei confronti del conducente e del proprietario del veicolo. Di qui la rilevanza della questione, la quale inciderebbe sulla stessa «legittimità [della] identificazione dei soggetti passivi della verbalizzazione».

Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente deduce, innanzitutto, il contrasto della disposizione censurata con il principio di personalità della responsabilità, enunciato in rapporto alle sanzioni amministrative dall'art. 3 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) e che – secondo il giudice *a quo* – costituirebbe espressione dell'analogo principio sancito, in materia penale, dall'art. 27 Cost.

L'art. 168, comma 10, cod. strada sottoporrebbe, infatti, a sanzione il proprietario del mezzo e il «committente esclusivo» a titolo di responsabilità oggettiva, non essendo le violazioni in alcun modo imputabili ai predetti soggetti, privi di qualsiasi «facoltà» di effettuare controlli sulle modalità di esercizio del trasporto.

In particolare, il committente si limiterebbe a rivolgersi a un professionista abilitato al trasporto di merci pericolose e dotato di mezzi omologati a tal fine: il che gli consentirebbe – anche in forza dei principi di affidamento del pubblico e della clientela, sanciti dall'art. 5, comma 1, del d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131) – di confidare nel rispetto della normativa vigente e nell'esecuzione della prestazione secondo le regole della buona tecnica. Il committente non potrebbe essere, pertanto, chiamato a rispondere delle conseguenze negative derivanti dall'inadempimento del professionista, in relazione al quale sarebbe piuttosto il soggetto danneggiato.



Sanzionando soggetti ai quali l'infrazione stradale non è addebitabile, la norma censurata violerebbe anche il principio di ragionevolezza.

Al riguardo, il rimettente rileva come la disposizione in esame si differenzi da quella dall'art. 196, comma 1, cod. strada, che, sulla falsariga di quanto previsto nell'art. 6 della legge n. 689 del 1981, stabilisce che «per le violazioni punibili con sanzione amministrativa pecuniaria il proprietario del veicolo [...] è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questi dovuta»: regola generale la cui *ratio* – come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale – risiede nella duplice necessità di evitare che numerose norme sulla circolazione stradale restino eluse e che i danneggiati da sinistri stradali possano non ottenere il giusto risarcimento. Di contro, l'art. 168, comma 10, cod. strada configurerebbe in capo al proprietario del mezzo e al «committente esclusivo» del trasporto una responsabilità, non solidale e alternativa, ma «parallela» e per fatto altrui: assetto da reputare privo di razionale giustificazione, poiché il responsabile materiale della violazione risulterebbe «già necessariamente individuato» e nessuna norma rischierebbe di venire elusa. Ciò, senza considerare che – proprio perché si tratta di responsabilità distinte e non solidali – la possibile coincidenza tra le varie figure sanzionate potrebbe determinare «la paradossale evenienza che un soggetto, seppure responsabile, venga sanzionato due volte per il medesimo fatto».

Un ulteriore profilo di violazione dell'art. 3 Cost., per trattamento differenziato di situazioni uguali, si connetterebbe alla circostanza che la norma censurata sottoponga a sanzione il solo committente «in via esclusiva». Nella grande maggioranza dei casi, infatti, il committente non è in grado di controllare se i propri prodotti vengano trasportati da soli o insieme a quelli di altri committenti: con la conseguenza che l'elemento differenziale, ai fini dell'assoggettabilità a sanzione, non rientrerebbe nella «disponibilità» dell'interessato. La stessa distinzione tra committente in via esclusiva o meno apparirebbe, d'altra parte, irragionevole, «dal momento che tutti i committenti usufruiscono di un medesimo servizio».

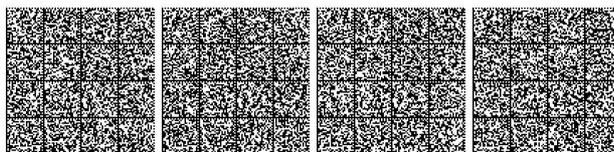
Sarebbe, altresì, violato l'art. 117, primo comma, Cost., per inadempimento di obblighi internazionali e mancato rispetto dei vincoli «di omogeneità e di parità di trattamento di tutti i cittadini europei derivanti dall'ordinamento comunitario». La disciplina dettata dalla disposizione censurata risulterebbe, infatti, non conforme all'Accordo europeo relativo al trasporto internazionale su strada delle merci pericolose (ADR), concluso a Ginevra il 30 settembre 1957, ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 12 agosto 1962, n. 1839, successivamente recepito anche in ambito comunitario (in particolare, con la direttiva n. 94/55/CE, ora sostituita dalla direttiva n. 2008/68/CE). Il citato Accordo contemplerebbe, infatti, nelle sezioni 1.4.2 e 1.4.3 dell'allegato A, una dettagliata ripartizione delle responsabilità tra i diversi soggetti coinvolti nelle operazioni di trasporto (speditore, trasportatore, destinatario, caricatore, riempitore, imballatore), della quale l'art. 168, comma 10, cod. strada non avrebbe tenuto affatto conto.

Ne deriverebbe una concorrente lesione dell'art. 3 Cost. per difetto di «coerenza interna dell'ordinamento giuridico», ove si consideri che lo stesso art. 168 cod. strada, ai commi da 7 a 9-ter, delinea un sistema sanzionatorio volto a garantire proprio il rispetto dell'Accordo ADR, specificamente richiamato dal comma 1.

Risulterebbe leso, per altro verso, l'art. 23 Cost., giacché, nel comminare una sanzione a carattere «patrimoniale» nei confronti di soggetti esenti da ogni responsabilità, la norma denunciata oltrepasserebbe i limiti del legittimo «esercizio del potere impositivo attribuito allo Stato [...] dal parametro in parola».

Irragionevole risulterebbe, infine, l'estensione al trasporto delle merci pericolose della disciplina sanzionatoria relativa all'eccesso di carico dei veicoli adibiti al trasporto di cose, cui si riferisce il richiamato art. 167, comma 9, cod. strada. In quest'ultima ipotesi, infatti, la responsabilità del «committente esclusivo», almeno sotto il profilo della culpa in vigilando, potrebbe essere fatta discendere dalla circostanza che egli è a conoscenza della quantità di merce trasportata e, quindi, dell'eventuale sovraccarico del veicolo, dal quale potrebbe trarre vantaggio in termini di risparmio di spesa dovuto all'utilizzazione di un singolo mezzo di trasporto. Al contrario, nel caso di trasporto di merci pericolose, il committente non acquisirebbe alcun vantaggio dalla violazione delle norme sulla sicurezza del trasporto, ma ne sarebbe danneggiato, dal momento che i beni di sua proprietà verrebbero messi in pericolo. D'altro canto, egli non avrebbe alcuna possibilità di effettuare i controlli necessari sui mezzi utilizzati e sulle loro dotazioni nel corso dell'intero viaggio. Da ciò conseguirebbe la violazione del principio di eguaglianza, perché la norma disporrebbe un trattamento uguale di situazioni differenti.

2. – È intervenuto nel giudizio di costituzionalità il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata non fondata.



Ad avviso della difesa dello Stato, la norma in esame andrebbe coordinata con la nuova disciplina in materia di autotrasporto introdotta dal d.lgs. 21 novembre 2005 n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore), disciplina che ruota intorno al principio della «responsabilità condivisa», tra gli operatori della cosiddetta «filiera del trasporto» (vettore, committente, caricatore e proprietario della merce), per le violazioni di alcune delle norme in materia di sicurezza della circolazione stradale. Il relativo meccanismo, attivato con l'accertamento da parte della polizia stradale della violazione commessa dal conducente, mira segnatamente a favorire la contrattazione in forma scritta, al fine di garantire la certezza dei rapporti tra le parti. Se, infatti, l'operatore di polizia verifica che dal contratto, presente a bordo del mezzo, e dall'eventuale documentazione di accompagnamento risultano modalità di esecuzione della prestazione incompatibili con il rispetto, da parte del conducente, delle norme del codice della strada, egli contesta la violazione al soggetto che vi ha dato causa con le istruzioni, e, inoltre, al committente, al caricatore e al proprietario delle merci: questi ultimi, dunque, risponderanno per fatto proprio, in concorso con il conducente.

Diversamente, se la copia del contratto, stipulato in forma scritta, non fosse a bordo del veicolo, l'organo accertatore ne richiede la presentazione, unitamente all'eventuale documentazione di accompagnamento; in caso di mancata esibizione sono previste apposite sanzioni.

Infine, nel caso in cui il contratto sia stato stipulato oralmente, il committente viene invitato a produrre la documentazione da cui risulti che le istruzioni impartite al vettore non contrastano con il rispetto della norma che il conducente ha violato.

L'elemento soggettivo richiesto per la configurabilità della responsabilità in capo al vettore e al committente sarebbe, quindi, almeno la colpa: essi rispondono, infatti, dell'infrazione commessa dal conducente solo se vi abbiano cooperato, non predisponendo adeguate e vincolanti istruzioni di sicurezza.

Escluso, dunque, che la norma censurata preveda una forma di responsabilità oggettiva, essa non contrasterebbe neppure con l'Accordo ADR, relativo al trasporto internazionale di merci pericolose su strada. L'art. 168 cod. strada si limiterebbe, infatti, a prevedere le sanzioni applicabili in caso di inosservanza delle prescrizioni contenute in detto Accordo; quest'ultimo, d'altro canto, al punto 1.4.2.1.3 dell'allegato A, stabilisce specificamente che «quando lo speditore agisce per conto di un terzo, questi deve segnalare per iscritto allo speditore che si tratta di merci pericolose e mettere a sua disposizione tutte le informazioni e i documenti necessari all'esecuzione dei suoi obblighi»: donde l'infondatezza dell'assunto del giudice *a quo*, secondo il quale l'atto internazionale in parola non sarebbe riferibile al committente.

L'Avvocatura dello Stato ricorda, da ultimo, come la norma censurata riproduca la disposizione contenuta nell'art. 121, nono comma, del previgente codice della strada (d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393), come sostituito dall'art. 12 della legge 10 febbraio 1982, n. 38 (Modifiche ad alcuni articoli del codice della strada, e della legge 27 novembre 1980, n. 815, riguardanti i pesi e le misure dei veicoli): disposizione che questa Corte ha ritenuto non contrastante con l'art. 3 Cost., escludendo, in particolare, che essa configurasse «una sorta di responsabilità oggettiva concorsuale» (ordinanza n. 3 del 1989). Alla luce di una corretta esegesi della norma, condotta sulla base dei lavori parlamentari, il conducente, il proprietario e il committente dovevano ritenersi, infatti, gravati da autonomi obblighi di comportamento, consistenti segnatamente in un dovere di vigilanza: con la conseguenza che ciascuno di detti soggetti rispondeva per fatto proprio.

3. – Si è costituita la s.p.a. Nobel Sport Martignoni, opponente nel giudizio *a quo*.

Ribadita la rilevanza della questione, la parte privata ha chiesto che la stessa venga accolta sulla base di argomentazioni del tutto analoghe a quelle svolte nell'ordinanza di rimessione.

4. – È intervenuta, inoltre, la A.N.P.A.M. (Associazione Nazionale Produttori Armi e Munizioni), ritenendosi a ciò legittimata – alla luce della giurisprudenza costituzionale relativa all'ammissibilità dell'intervento di soggetti investiti di funzioni di rappresentanza di interessi generali, quali gli ordini professionali – in quanto chiamata a svolgere, ai sensi dell'art. 2 dello Statuto sociale, compiti di tutela delle imprese italiane produttrici di armi, munizioni ed esplosivi per il mercato civile, nonché di rappresentanza delle medesime nei rapporti con le istituzioni e le pubbliche amministrazioni. L'intervento sarebbe finalizzato, nella specie, a tutelare un interesse comune delle imprese associate, le quali, nell'attività quotidiana, devono ricorrere al trasporto di prodotti pericolosi.

L'interveniente ha, quindi, riproposto le considerazioni già svolte dalla s.p.a. Nobel Sport Martignoni, concludendo per la declaratoria di incostituzionalità della norma oggetto di giudizio.



5. – Con memorie depositate il 2 febbraio 2011, di contenuto sostanzialmente identico, la s.p.a. Nobel Sport Margnioni e la A.N.P.A.M. hanno insistito per l'accoglimento della questione.

In particolare, hanno ribadito l'irragionevolezza dell'equiparazione del regime sanzionatorio relativo al trasporto di merci pericolose a quello previsto per l'eccesso di carico. Solo nel caso dell'eccesso di carico, sanzionato dall'art. 167 cod. strada, infatti, il committente esclusivo potrebbe trarre un ingiusto vantaggio dalla violazione delle norme sulla circolazione, perché egli sarebbe consapevole della quantità di carico eccedente la misura trasportabile; inoltre, il solo comma 7 dell'art. 168 cod. strada sanziona l'eccesso di carico delle merci pericolose, mentre le disposizioni contenute negli altri commi non riguardano detta violazione.

Considerato in diritto

1. – Il Giudice di pace di Verona dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 23, 27 e 117, primo comma, della Costituzione, dell'art. 168, comma 10, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), che estende alle sanzioni amministrative per le violazioni della «disciplina del trasporto su strada dei materiali pericolosi» la previsione del precedente art. 167, comma 9, in forza della quale le sanzioni si applicano «sia al conducente che al proprietario del veicolo, nonché al committente, quando si tratta di trasporto eseguito per suo conto esclusivo».

Ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata violerebbe, anzitutto, i principi di ragionevolezza e di personalità della responsabilità penale (artt. 3 e 27 Cost.), configurando in capo al proprietario del veicolo e al committente una responsabilità per fatto altrui e a carattere oggettivo: detti soggetti sarebbero, infatti, estranei alla violazione commessa ed esenti da ogni colpa, perché privi della possibilità di effettuare controlli sulle modalità di esercizio del trasporto. La natura autonoma, e non solidale, della responsabilità comporterebbe, d'altro canto, che, nel caso di cumulo di più qualità fra quelle contemplate dalla norma in capo allo stesso soggetto, quest'ultimo, se pure responsabile, verrebbe sanzionato due volte per il medesimo fatto.

Con l'assoggettare a sanzioni pecuniarie persone estranee all'illecito commesso, la disposizione denunciata si porrebbe in contrasto anche con l'art. 23 Cost., oltrepassando i limiti del legittimo esercizio del potere dello Stato di imporre prestazioni patrimoniali.

La norma censurata violerebbe l'art. 3 Cost. anche sotto due ulteriori e distinti profili. In primo luogo, in quanto la responsabilità del committente è prevista unicamente quando si tratti di trasporto eseguito «per suo conto esclusivo»: previsione che risulterebbe irragionevole e foriera di una disparità di trattamento fra situazioni uguali, giacché il committente non sarebbe normalmente in grado di controllare se le proprie merci vengano trasportate da sole o assieme a merci altrui, né usufruirebbe di un servizio diverso a seconda della sua esclusività o meno.

In secondo luogo, in quanto l'estensione al trasporto di merci pericolose della disciplina relativa al sovraccarico dei mezzi adibiti al trasporto di cose, alla quale si riferisce il richiamato art. 167, comma 9, cod. strada, implicherebbe una irrazionale equiparazione di situazioni differenti. In quest'ultimo caso, il «committente esclusivo» sarebbe infatti a conoscenza della quantità di merce trasportata e, quindi, dell'eccesso di carico del veicolo, dal quale potrebbe trarre vantaggio in termini di risparmio di spesa. Al contrario, nel caso di trasporto di merci pericolose, il committente non solo non sarebbe in grado di controllare l'osservanza delle norme di sicurezza, ma verrebbe altresì danneggiato dalla loro violazione, la quale metterebbe in pericolo i beni di sua proprietà.

Il censurato art. 168, comma 10, cod. strad. violerebbe, ancora, l'art. 117, primo comma, Cost., non tenendo conto della dettagliata ripartizione delle responsabilità fra i vari soggetti coinvolti (speditore, trasportatore, destinatario, caricatore, riempitore, imballatore) prefigurata dall'Accordo europeo relativo al trasporto internazionale su strada delle merci pericolose (ADR), adottato a Ginevra il 30 settembre 1957, ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 12 agosto 1962, n. 1839, e indi recepito anche in ambito comunitario (in particolare, con la direttiva n. 94/55/CE, ora sostituita dalla direttiva n. 2008/68/CE). Di qui anche un conclusivo profilo di violazione dell'art. 3 Cost., connesso al fatto che l'art. 168 cod. strada, ai commi da 7 a 9-ter, delinea un sistema sanzionatorio volto proprio ad assicurare il rispetto del citato Accordo ADR, con conseguente incoerenza interna della normativa.

2. – In via preliminare, deve essere dichiarata l'inammissibilità dell'intervento dell'A.N.P.A.M. (Associazione Nazionale Produttori Armi e Munizioni).



Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, infatti, non possono partecipare al giudizio incidentale di legittimità costituzionale soggetti che non siano parti in causa nel giudizio *a quo* al momento del deposito o della lettura in dibattimento dell'ordinanza di rimessione (tra le ultime, sentenza n. 48 del 2010); principio ritenuto derogabile soltanto in favore di soggetti titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, sentenze n. 263 e n. 151 del 2009; ordinanze n. 393 e n. 96 del 2008).

Nel caso in esame, l'A.N.P.A.M. si dichiara portatrice di un interesse a carattere generale di tutte le imprese produttrici di armi, munizioni ed esplosivi per il mercato civile, le quali, nella loro quotidiana attività, devono inevitabilmente ricorrere al trasporto del prodotto pericoloso. La posizione giuridica dell'A.N.P.A.M., quindi, non risulta suscettibile di essere pregiudicata in modo immediato e irrimediabile dall'esito del giudizio incidentale, dal momento che la categoria – di cui l'interveniente assume essere ente esponenziale – potrebbe ricevere nocimento solo in via indiretta, allorché ad uno dei produttori venissero irrogate le sanzioni previste nella richiamata disposizione.

3. – Nel merito, la questione non è fondata, in relazione a tutti i parametri invocati.

4. – Quanto alla prima censura, inerente all'asserita violazione dei principi di ragionevolezza e di personalità della responsabilità penale (artt. 3 e 27 Cost.), è dirimente, a prescindere da ogni altro rilievo, la considerazione che le doglianze del rimettente poggiano su un erroneo presupposto interpretativo. Tale deve ritenersi l'assunto in forza del quale la norma censurata configurerebbe, a carico del proprietario del veicolo e del committente del trasporto, una responsabilità per fatto altrui e a carattere oggettivo.

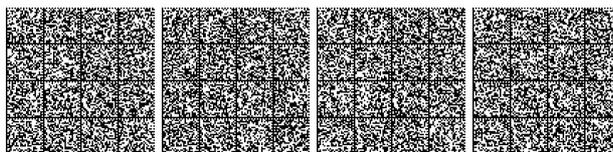
Questa Corte ha già avuto modo di escludere la correttezza di tale lettura, pronunciando su questione parzialmente analoga avente ad oggetto l'art. 121, nono comma, del codice della strada abrogato (d.P.R. 15 giugno 1959, n. 303, recante il «Testo unico delle norme sulla circolazione stradale»), come sostituito dall'art. 12 della legge 10 febbraio 1982, n. 38 (Modifiche ad alcuni articoli del codice della strada, e della legge 27 novembre 1980, n. 815, concernenti i pesi e le misure dei veicoli): norma di tenore identico a quello del primo periodo dell'art. 167, comma 9, del vigente codice della strada, cui la disposizione censurata rinvia (ordinanza n. 3 del 1989).

Nell'occasione, questa Corte ha disatteso la tesi secondo cui la disposizione dianzi citata avrebbe delineato «una sorta di responsabilità oggettiva concorsuale», rilevando come essa, al contrario, ponesse a carico dei soggetti coinvolti – conducente, proprietario del veicolo e committente – «autonomi obblighi di comportamento che si sostanziano [...] in un dovere di vigilanza, quando sia escluso il concorso». Con la conseguenza che «i tre soggetti rispondono ciascuno per fatto proprio, sicché la prova della responsabilità di ognuno resta regolata dai principi generali». A sostegno della conclusione, si è fatto leva, in particolare, sull'avvenuto superamento, a seguito dei rilievi mossi nel corso dei lavori preparatori, dell'originaria impostazione della proposta di legge n. 299, presentata alla Camera dei deputati il 10 luglio 1979, in forza della quale proprietario e committente avrebbero dovuto rispondere delle violazioni «in solido» con il conducente.

La circostanza – su cui lo stesso rimettente pone l'accento – che la responsabilità prevista dalla norma censurata non abbia carattere solidale, diversamente da quella sancita in via generale dall'art. 196 cod. strada a carico del proprietario del veicolo, dimostra, in effetti, il contrario di quello che il giudice *a quo* intenderebbe provare: e, cioè, che la responsabilità in questione resta regolata dai principi generali in materia di sanzioni amministrative e, in particolare, da quello della responsabilità almeno per colpa, sancito dall'art. 3 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale); principi ai quali non consta che il legislatore abbia inteso nella specie derogare.

Le indicazioni fornite da questa Corte sono state, d'altro canto, recepite dalla giurisprudenza di legittimità sia con riguardo al citato art. 121, nono comma, del codice della strada abrogato (Cass., 26 maggio 1995, n. 5854), sia in relazione all'art. 167, comma 9, del codice della strada vigente, in cui esso è stato trasfuso: essendosi ribadito, in specie, che tale disposizione pone a carico del committente un obbligo, distinto da quello del conducente e del proprietario, di vigilanza sull'idoneità del veicolo da utilizzare all'esecuzione del trasporto, in relazione alle prescrizioni normative (Cass., 29 novembre 2001, n. 15194).

Ad analoga conclusione deve quindi pervenirsi anche con riguardo al trasporto dei materiali pericolosi, al quale dalla norma denunciata viene esteso il regime di responsabilità in questione. Per il resto, sarà compito del giudice verificare, in rapporto alle specificità delle singole violazioni che vengono in rilievo – descritte dai commi da 7 a 9-ter dello stesso art. 168 cod. strada – e tenuto conto della particolare regolamentazione della materia, se ed entro quali limiti l'adempimento del predetto dovere di vigilanza possa considerarsi concretamente esigibile, trattandosi di presupposto per la configurabilità della colpa. Tutto ciò, indipendentemente dall'operatività della normativa, evocata dall'Avvoca-



tura generale dello Stato, di cui al d.lgs. 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore) e dalla riferibilità, per quanto attiene alla cosiddetta responsabilità condivisa del vettore, del committente, del caricatore e del proprietario della merce, di detta disciplina anche alle violazioni dell'art. 168 cod. strada, testualmente applicabile solo alle violazioni dell'art. 167 cod. strada (art. 7, comma 6, lettera e, del citato decreto legislativo).

5. – Quanto, poi, al denunciato rischio di una duplice punizione dello stesso soggetto per il medesimo fatto, nel caso di cumulo di più qualifiche fra quelle contemplate dalla norma (rischio che deriverebbe proprio dal carattere autonomo delle singole responsabilità), vale osservare, da un lato, come l'eventualità che il committente del trasporto sia anche il conducente o il proprietario del veicolo per esso utilizzato appaia meramente teorica, e in fatto non ricorra nel giudizio *a quo*; dall'altro, come il risultato paventato possa essere in ogni caso evitato in via interpretativa – laddove la regola cautelare violata risultasse unitaria – tramite l'applicazione del principio del *ne bis in idem* sostanziale.

6. – Le considerazioni che precedono comportano anche l'insussistenza dell'ipotizzata violazione dell'art. 23 Cost.: censura basata, peraltro, su un argomento non pertinente rispetto al parametro, venendo il *vulnus* costituzionale fatto discendere – non già dall'inosservanza della riserva di legge ivi sancita – ma esclusivamente dalla circostanza che la norma in esame sottoponga a sanzioni pecuniarie soggetti in tesi estranei all'illecito, e dunque dal medesimo rilievo posto a fondamento della denunciata lesione del principio di ragionevolezza.

7. – Per quanto attiene agli ulteriori profili di pretesa violazione dell'art. 3 Cost., parimenti insussistente è quello legato alla circostanza che il committente sia chiamato a rispondere delle violazioni in discorso unicamente «quando si tratta di trasporto eseguito per suo conto esclusivo».

La censura poggia, in effetti, sul presupposto che la formula «per suo conto esclusivo» attenga alla merce caricata sul singolo veicolo, la quale dovrebbe appartenere, in tesi, ad un unico committente affinché la responsabilità divenga operante. Per converso, tanto nella terminologia del codice civile (si veda, in specie, l'art. 1737, recante la definizione del contratto di spedizione), quanto nell'ambito della disciplina speciale del trasporto (si consideri, in particolare, la distinzione fra il trasporto «in conto proprio» e il trasporto «per conto di terzi», quali definiti dagli artt. 31 e 40 della legge 6 giugno 1974, n. 298, recante «Istituzione dell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, disciplina degli autotrasporti di cose e istituzione di un sistema di tariffe a forcilla per i trasporti di merci su strada») l'espressione «per conto» assume la valenza di «nell'interesse». In questa prospettiva, la nozione di trasporto eseguito «per [...] conto esclusivo» del committente si contrappone, non già a quella di trasporto eseguito a favore di più committenti, ma all'altra di trasporto eseguito anche nell'interesse del trasportatore, e cioè per soddisfare anche esigenze dell'impresa di quest'ultimo.

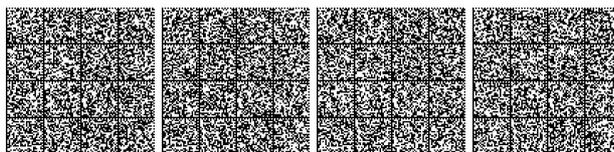
Tale lettura esclude le incongruenze denunciate dal giudice *a quo*, essendo la situazione appena sopra indicata, da un lato, agevolmente verificabile dal committente nella generalità dei casi, e, dall'altro, atta a determinare una differenziazione non irragionevolmente valorizzabile dal legislatore ai fini che qui rilevano.

8. – Contrariamente a quanto assume il rimettente, il principio di eguaglianza non può ritenersi violato neppure dalla avvenuta equiparazione, sotto l'aspetto considerato, delle violazioni relative al trasporto di materiali pericolosi, sanzionate dall'art. 168 cod. strada, a quelle concernenti il sovraccarico dei veicoli, di cui al precedente art. 167 (il quale punisce, in realtà, anche violazioni di altro tipo, attinenti ai limiti alla circolazione dei veicoli che effettuano trasporti in condizioni di eccezionalità: art. 167, commi 4 e 7, cod. strada).

Le fattispecie poste a confronto non presentano, infatti, gli elementi differenziali che, ad avviso del giudice *a quo*, renderebbero irragionevole detto allineamento.

Quanto alla colpa in vigilando del committente – ipotizzabile, secondo il rimettente, solo in rapporto all'eccesso di carico – si è già rimarcato come la sua configurabilità in concreto condizioni, in base ai principi generali, la responsabilità di detto soggetto anche in rapporto alle infrazioni alla disciplina del trasporto di materiali pericolosi (infrazioni tra le quali rientra, peraltro, anche il sovraccarico del veicolo: art. 168, comma 7, cod. strada).

Inoltre, non diversamente dalle restanti violazioni delle regole cautelari attinenti al trasporto di materiali pericolosi, anche l'eccessivo carico del mezzo di trasporto, rendendone meno sicura la circolazione, ingenera il rischio della perdita o del danneggiamento della merce: sicché non è condivisibile nemmeno l'altro argomento del giudice *a quo*, secondo il quale il committente trarrebbe vantaggio dagli illeciti amministrativi previsti dall'art. 167 cod. strada, mentre potrebbe essere soltanto danneggiato da quelli contemplati nell'articolo che segue.



9. – Parimenti infondata, infine, è la censura di violazione degli artt. 117, primo comma, e 3 Cost., conseguente all'asserita non conformità della norma censurata alle previsioni dell'Accordo europeo relativo al trasporto internazionale su strada di merci pericolose (ADR).

Al riguardo, va rilevato che il comma 2 dell'art. 168 cod. strada rinvia specificamente agli allegati a detto Accordo per la disciplina della circolazione dei veicoli che trasportano merci pericolose, nonché «per le prescrizioni relative all'etichettaggio, all'imballaggio, al carico, allo scarico ed allo stivaggio sui veicoli stradali». In tal modo, le prescrizioni contenute negli allegati all'Accordo ADR vengono ad integrare – anche per quanto attiene alla determinazione degli obblighi gravanti sui diversi soggetti coinvolti nelle operazioni – la componente precettiva degli illeciti amministrativi previsti dai commi 9, 9-bis e 9-ter dello stesso art. 168 cod. strada, i quali sanzionano specificamente le violazioni del citato comma 2: il che assicura la piena aderenza della disciplina interna all'atto internazionale di cui si tratta.

Il richiamo all'art. 167, comma 9, operato dal censurato comma 10 dell'art. 168 cod. strada, ha, a sua volta, una valenza estensiva, e non già delimitativa dell'area della responsabilità (basti considerare, al riguardo, l'esplicito riferimento del comma 9, secondo periodo, dell'art. 168 cod. strada alla responsabilità del «trasportatore», in contrapposizione a quella del conducente: soggetto – il trasportatore – contemplato dall'Accordo ADR, e non pure dall'art. 167, comma 9, cod. strada).

Detta estensione non può reputarsi, d'altra parte, contrastante con l'Accordo, il cui art. 5 stabilisce espressamente che i trasporti da esso regolati restano soggetti alle norme nazionali riguardanti, in via generale, la circolazione stradale: norme che, per quanto qui rileva, prevedono, come principio di massima, la corresponsabilizzazione del proprietario del veicolo e del committente per le violazioni relative ai trasporti di cose, come emerge non soltanto dall'art. 167, comma 9, ma anche dall'art. 10, comma 23, cod. strada, con particolare riguardo ai trasporti eccezionali o in condizioni di eccezionalità.

Inoltre, l'allegato A all'Accordo, se da un lato contempla uno specifico dovere di cooperazione del terzo nell'esecuzione del trasporto, il quale deve segnalare per iscritto allo spedite che si tratta di merci pericolose e mettere a sua disposizione tutte le informazioni e i documenti necessari all'esecuzione dei suoi obblighi (punto 1.4.2.); dall'altro, fornisce un'indicazione dichiaratamente non esaustiva degli obblighi degli altri «operatori» (punto 1.4.3), consentendo, in tal modo, ai singoli Stati di ampliarne l'area.

10. – La questione sollevata va, in conclusione, dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento della A.N.P.A.M. (Associazione Nazionale Produttori Armi e Munizioni);

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 168, comma 10, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 23, 27 e 117, primo comma, della Costituzione, dal Giudice di pace di Verona con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2011.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI



N. 119

Ordinanza 4 - 7 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Magistratura - Concorso per uditore giudiziario - Ammissione al concorso per gli abilitati all'esercizio della professione di avvocato iscritti al relativo Albo professionale - Lamentata irragionevolezza del richiesto requisito dell'iscrizione all'Albo - Asserita incidenza sul diritto di accesso ai pubblici impieghi e sull'autonomia ed indipendenza dell'ordine giudiziario - Sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità della norma censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

- D.lgs. 5 aprile 2006, n. 160, art. 2, comma 1, lett. *f*), come sostituito dall'art. 1, comma 3, lettera *b*), della legge 30 luglio 2007, n. 111.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 104, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160 (Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *a*, della legge 25 luglio 2005, n. 150), come sostituito dall'articolo 1, comma 3, lettera *b*), della legge 30 luglio 2007, n. 111 (Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, con una ordinanza del 13 luglio 2010 e con due ordinanze del 9 agosto 2010 rispettivamente iscritte ai numeri 328, 354 e 355 del registro ordinanze 2010 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 43 e 47, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Udito nella camera di consiglio del 9 marzo 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, con tre distinte ordinanze (r.o. nn. 328, 354 e 355 del 2010), ha sollevato – in riferimento agli articoli 3, 51 e 104, primo comma, della Costituzione – altrettante questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160 (Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *a*, della legge 25 luglio 2005, n. 150), come sostituito dall'art. 1, comma 3, lettera *b*), della legge 30 luglio 2007, n. 111 (Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario);

che il remittente premette, in punto di fatto, di essere investito – in ciascuno dei tre giudizi a quibus – della domanda di annullamento, previa sospensione, del bando di concorso per esami a 350 posti di magistrato ordinario, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, IV serie speciale, n. 99, del 29 dicembre 2009, deducendo, inoltre, che l'art. 2, lettera *g*), punto 6, del bando individua, quale requisito di ammissione al concorso, l'iscrizione del candidato all'Albo degli avvocati;

che, secondo il remittente, tale prescrizione realizzerebbe una «ingiusta discriminazione» nei confronti di quei candidati che – come i ricorrenti in ciascuno dei tre giudizi principali – risultano aver conseguito l'abilitazione allo svolgimento della professione forense, ma che non possono iscriversi nel suddetto Albo in ragione di situazioni di incompatibilità;



che, ritenuta la citata previsione del bando una «pedissequa riproduzione» dell'art. 2, comma 1, lettera *f*), del d.lgs. n. 160 del 2006, nel testo modificato dall'art. 1, comma 3, lettera *b*), della legge n. 111 del 2007, il TAR del Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale di tale norma, disponendo nel contempo l'ammissione al concorso dei ricorrenti, con riserva, in attesa di «pronuncia definitiva sull'istanza cautelare», oltre che «della decisione di merito»;

che, tanto premesso in punto di fatto, il giudice *a quo* rileva come sul tradizionale sistema di reclutamento dei magistrati ordinari si sia innestato, innovandolo profondamente, il già citato d.lgs. n. 160 del 2006, come modificato dalla successiva legge n. 111 del 2007, la cui disciplina si caratterizza sia per il venir meno della «preferenza accordata, quale canale privilegiato di accesso alla selezione, alla frequenza delle scuole di specializzazione nelle professioni legali» (concepita, in origine, «quale strumento di formazione» comune «a tutti gli operatori del diritto»), sia per la riconosciuta «eterogeneità dei titoli di ammissione al concorso rispetto alla qualificazione tecnico-professionale propria del magistrato»;

che, in particolare, il legislatore ha individuato nell'iscrizione all'Albo forense una delle condizioni per l'ammissione al concorso, disattendendo «l'originario progetto governativo» che, invece, «richiedeva l'esercizio della professione per almeno tre anni», in conformità alle indicazioni fornite dal Consiglio superiore della magistratura nel parere reso con deliberazione del 31 maggio 2007;

che, tuttavia, secondo il remittente, risulterebbe «arduo comprendere la finalità» della scelta compiuta dal legislatore con la norma censurata, avendo l'iscrizione all'Albo «valenza puramente formale»;

che essa, infatti, nulla aggiungerebbe «alla particolare qualificazione e/o esperienza richiesta agli aspiranti magistrati ordinari che hanno conseguito l'abilitazione, atteso che l'iscrizione medesima non è subordinata all'effettivo esercizio della professione di avvocato e non postula, quindi, nemmeno l'attualità dell'esperienza dalla stessa derivante»;

che l'irragionevolezza della previsione in esame risulterebbe, poi, confermata dal fatto che «la peculiare formazione degli abilitati all'esercizio della professione forense è omogenea o comunque affine a quella richiesta al magistrato, laddove, viceversa, l'accesso al concorso è consentito anche ai possessori di titoli che non necessariamente denotano il possesso di peculiari competenze tecniche (come i funzionari e dirigenti amministrativi aventi l'anzianità prescritta) ovvero ancora hanno natura prettamente scientifica (come i dottori di ricerca)»;

che, inoltre, essendo «il criterio ispiratore della riforma» di «stampo pluralistico», giacché il legislatore ha scelto di valorizzare pregresse esperienze «eterogenee rispetto alla professione di magistrato», l'esclusione degli abilitati alla professione forense non iscritti all'Albo degli avvocati appare al remittente «irrazionale ed arbitraria»;

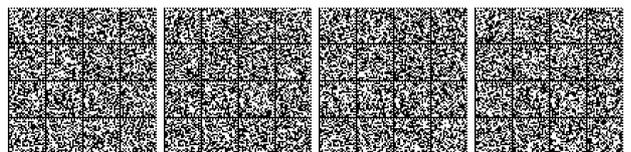
che, infine, secondo il TAR del Lazio, non dovrebbe essere dimenticato che «la disciplina dell'accesso in magistratura ordinaria ha incidenza diretta sui valori costituzionali dell'autonomia e dell'indipendenza», sanciti per l'ordine giudiziario dall'art. 104, primo comma, Cost.;

che, pertanto, se il legislatore può legittimamente porsi alla ricerca di un «punto di equilibrio tra il perseguimento di una composizione pluralistica e paritaria del potere giudiziario e la creazione di un corpo magistratuale altamente qualificato e professionale», a tale obiettivo non sembrerebbe rispondere la norma censurata, subordinando la partecipazione al concorso ad «un requisito di ordine meramente formale il quale viene in definitiva a costituire soltanto una incomprensibile, e ingiusta, barriera frapposta a soggetti i quali posseggono una formazione tecnica omogenea a quella richiesta per l'esercizio della funzione cui aspirano»;

che in forza delle considerazioni sopra illustrate il TAR del Lazio ha censurato, in riferimento agli artt. 3, 51 e 104, primo comma, Cost., l'art. 2, comma 1, lettera *f*), del d.lgs. n. 160 del 2006, come sostituito dall'art. 1, comma 3, lettera *b*), della legge n. 111 del 2007, «nella parte in cui richiede, ai fini dell'ammissione al concorso per magistrato ordinario, che gli abilitati all'esercizio della professione forense siano anche iscritti al relativo Albo professionale».

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, con tre distinte ordinanze (r.o. nn. 328, 354 e 355 del 2010), ha sollevato – in riferimento agli articoli 3, 51 e 104, primo comma, della Costituzione – altrettante questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160 (Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *a*, della legge 25 luglio 2005, n. 150), come sostituito dall'art. 1, comma 3, lettera *b*), della legge 30 luglio 2007, n. 111 (Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario), censurandolo «nella parte in cui richiede, ai fini dell'ammissione al concorso per magistrato ordinario, che gli abilitati all'esercizio della professione forense siano anche iscritti al relativo Albo professionale»;

che, in via preliminare, le questioni indicate, per l'identità del loro oggetto, possono essere definite congiuntamente nell'ambito di un unico giudizio, onde ne va disposta la riunione;



che, peraltro, con sopravvenuta sentenza n. 296 del 2010, questa Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma suddetta, proprio «nella parte in cui non prevede tra i soggetti ammessi al concorso per magistrato ordinario anche coloro che abbiano conseguito soltanto l'abilitazione all'esercizio della professione forense, anche se non siano iscritti al relativo albo degli avvocati»;

che, dunque, le questioni sollevate sono divenute prive di oggetto e, per tale ragione, vanno dichiarate manifestamente inammissibili (*cf.*, da ultimo, le ordinanze n. 55, n. 19 e n. 18 del 2011).

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 2, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160 (Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera a, della legge 25 luglio 2005, n. 150), come sostituito dall'art. 1, comma 3, lettera b), della legge 30 luglio 2007, n. 111 (Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario), sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, in riferimento agli articoli 3, 51 e 104, primo comma, della Costituzione, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2011.

Il Direttore della cancelleria: MELATTI

11C0231

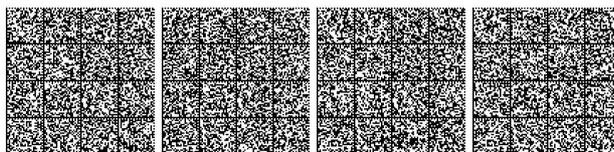
N. 120

Ordinanza 4 - 7 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Pensioni dei pubblici dipendenti - Soggetti titolari di più pensioni dirette liquidate sino al 31 dicembre 1994 - Lamentata mancata previsione dell'indennità integrativa speciale quale parte integrante del trattamento pensionistico - Assenza violazione del principio di uguaglianza e delle garanzie previdenziali - Inesatta indicazione della norma oggetto di censura - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 776.
- Costituzione, artt. 3 e 38.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 776, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), promosso dalla Corte dei conti – Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia – nel procedimento vertente tra F. N. e l'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP) con ordinanza del 2 dicembre 2009, iscritta al n. 175 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, 1ª serie speciale, dell'anno 2010.

Visto l'atto di costituzione dell'INPDAP;

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

Ritenuto che, nel corso di un giudizio promosso da F. N. contro l'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), con ordinanza del 2 dicembre 2009 la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 776, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), «nella parte in cui non prevede che anche per i titolari di trattamenti pensionistici diretti liquidati sino alla data del 31 dicembre 1994 l'indennità integrativa speciale sia parte integrante del trattamento pensionistico»;

che, come la Corte dei conti espone, il ricorrente, titolare di due trattamenti pensionistici (uno a carico dell'EMPAM, sul quale è corrisposta l'indennità integrativa speciale, e l'altro, a carico dell'INPDAP, liquidato a decorrere dal 1º marzo 1986), ha chiesto il riconoscimento anche su quest'ultimo trattamento della detta indennità integrativa, in quanto l'ente previdenziale avrebbe respinto la relativa istanza, presentata in sede amministrativa, «nel rilievo della persistenza, nell'ordinamento, del divieto di cumulo»;

che il giudice *a quo* osserva come, in virtù della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), l'indennità integrativa speciale abbia perduto la natura di indennità “accessoria”, costituendo parte integrante della pensione;

che, infatti, ai sensi dell'art. 15, comma 3, della legge ora citata, «[...]la pensione spettante viene determinata sulla base degli elementi retributivi assoggettati a contribuzione, ivi compresa l'indennità integrativa speciale[...]», mentre il comma 5 del medesimo articolo dettava una norma di salvaguardia, secondo cui «le disposizioni relative alla corresponsione della indennità integrativa speciale[...]sono applicabili limitatamente alle pensioni dirette liquidate fino al 31 dicembre 1994 e alle pensioni di reversibilità ad esse riferite»;

che, pertanto, ad avviso del giudice rimettente «un problema di cumulo di indennità integrativa speciale non poteva porsi per le pensioni dirette liquidate dopo il 31 dicembre 1994, restando aperto, invece, per le pensioni dirette liquidate entro il 31 dicembre 1994»;

che – riferisce ancora il giudice *a quo* – «sulla permanenza nell'ordinamento del divieto di cumulo in ipotesi di plurimi trattamenti pensionistici si sono espresse, da ultimo, le Sezioni Riunite della Corte dei conti, in sede di risoluzione di questione di massima, affermando che «in definitiva, in ragione dell'art. 99, comma 2, del d.P.R. n. 1092 del 1973, vigente nel testo modificato dalla Corte costituzionale, tuttora non sussiste, in caso di pensioni liquidate, come nella deferita questione, prima del 1.1.1995, il diritto al cumulo dell'indennità integrativa speciale in misura intera su due trattamenti di pensione, dovendosi assicurare sul secondo trattamento solo il minimo INPS” (cfr: sent. n. 1/QM del 26 febbraio 2009)»;

che a tale principio di diritto il giudice rimettente ritiene di doversi uniformare, costituendo esso “diritto vivente”, come provato dall'orientamento giurisprudenziale successivo emerso in sede di appello;



che, tuttavia, sul regime applicabile ai trattamenti pensionistici liquidati “ante 1° gennaio 1995”, sarebbe intervenuta la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007), il cui art. 1, comma 776, ha disposto l’abrogazione dell’art. 15, comma 5, della legge 23 dicembre 1994, n. 724;

che, come il giudice *a quo* afferma, nell’ordinanza della Corte costituzionale n. 119 del 2009 alla abrogazione della cosiddetta clausola di salvaguardia di cui al comma 5 dell’art. 15 della legge n. 724 del 1994 si attribuisce il valore di *ius superveniens* e, in concreto, l’effetto di eliminare il riferimento alla perdurante applicabilità delle disposizioni relative alla corresponsione della indennità integrativa speciale in forma di indennità “accessoria”;

che, ad avviso del giudice rimettente, alla abrogazione disposta con il citato comma 776 deve attribuirsi efficacia *ex tunc*, «in considerazione delle esigenze di ordine sistematico cui si fa riferimento nella sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 2008»;

che, secondo il giudice *a quo*, il citato comma 776 contrasterebbe con l’art. 3 della Costituzione, stante la irragionevole disparità di trattamento tra i titolari di due o più trattamenti pensionistici liquidati fino al 31 dicembre 1994, per i quali opererebbe il divieto di cumulo della indennità integrativa speciale in misura intera, e i titolari di due o più trattamenti pensionistici, dei quali almeno uno successivo al 1° gennaio 1995, per i quali l’indennità integrativa speciale è presa in considerazione su entrambi i trattamenti pensionistici, sia pure trasformata da assegno esterno ed accessorio in componente della retribuzione assoggettabile a contribuzione, con conseguente cumulo, di fatto, di due indennità integrative speciali, quella “accessoria” e quella “conglobata”;

che, ad avviso del giudice rimettente, la norma censurata violerebbe anche l’art. 38 della Costituzione, in quanto la indennità integrativa speciale sarebbe parte integrante del trattamento pensionistico;

che, con riferimento alla rilevanza della questione, il giudice *a quo* deduce che, nel caso del ricorrente, il trattamento pensionistico sul quale non è corrisposta la indennità integrativa speciale è stato liquidato in data anteriore al 1° gennaio 1995, nella vigenza del divieto di cumulo;

che, nel giudizio di legittimità costituzionale, con memoria depositata il 1° luglio 2010, si è costituito l’INPDAP, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, in subordine, non fondata.

Considerato che la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, dubita della legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 776, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale pluriennale dello Stato-legge finanziaria 2007) «nella parte in cui non prevede che anche per i titolari di trattamenti pensionistici diretti liquidati sino alla data del 31 dicembre 1994 l’indennità integrativa speciale sia parte integrante del trattamento pensionistico»;

che la norma censurata violerebbe l’art. 3 Cost., per la irragionevole disparità di trattamento tra i titolari di due o più trattamenti pensionistici liquidati fino al 31 dicembre 1994, per i quali sarebbe operante il divieto di cumulo della indennità integrativa speciale in misura intera, e i titolari di due o più trattamenti pensionistici, dei quali almeno uno successivo al 1° gennaio 1995, per i quali l’indennità integrativa speciale, quale componente della retribuzione, sarebbe presa in considerazione su entrambi i trattamenti pensionistici; nonché l’art. 38 Cost., in quanto la indennità integrativa speciale sarebbe parte integrante del trattamento pensionistico;

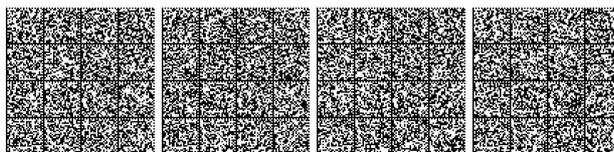
che il citato comma 776 recita: «è abrogato l’art. 15, comma 5, della legge 23 dicembre 1994, n. 724»;

che l’art. 15, comma 5, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) disponeva che «le disposizioni relative alla corresponsione della indennità integrativa speciale sui trattamenti di pensione previste dall’articolo 2 della legge 27 maggio 1959, n. 324, e successive modificazioni ed integrazioni, sono applicabili limitatamente alle pensioni dirette liquidate fino al 31 dicembre 1994 e alle pensioni di reversibilità ad esse riferite»;

che nella norma censurata non è rinvenibile alcuna disposizione concernente il divieto di cumulo di più indennità integrative speciali nel caso di titolarità di plurimi trattamenti pensionistici liquidati fino al 31 dicembre 1994, divieto emergente, invece, dall’art. 99, secondo comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), come affermato (tra le altre) dalla sentenza delle Sezioni riunite della Corte dei conti, richiamata nell’ordinanza di rimessione, e come desumibile dalla sentenza di questa Corte n. 197 del 2010;

che l’ordinanza di questa Corte n. 119 del 2008 si è limitata a disporre la restituzione degli atti ai giudici remittenti, per una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni da loro sollevate, rispetto alle quali, dunque, non ha contenuto decisorio;

che l’assunto secondo cui, «alla abrogazione disposta con il citato comma 776 deve attribuirsi, invero, efficacia *ex tunc*, in considerazione delle “esigenze di ordine sistematico” alle quali si fa riferimento nella sentenza n. 74 del 2008», non è sorretto da alcuna adeguata motivazione;



che, pertanto, con la proposta questione il giudice *a quo* sottopone a scrutinio una norma inconferente rispetto all'oggetto delle sue censure;

che l'inesatta indicazione della norma oggetto di censura (*aberratio ictus*) comporta, per costante giurisprudenza di questa Corte, la manifesta inammissibilità della questione (*ex plurimis* ordinanze nn. 335 e 248 del 2010 e n. 92 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

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 776, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 7 aprile 2011

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0232

N. 121

Ordinanza 4 - 7 aprile 2011

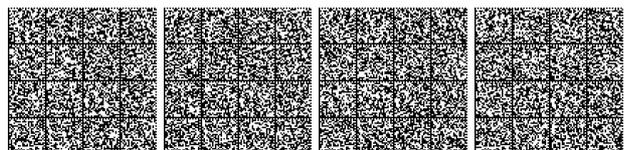
Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Costituzione e leggi costituzionali - Reato di attentato alla Costituzione - Modifica normativa comportante riduzione della portata applicativa dell'art. 283 c.p. - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato contro il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati da un cittadino agente in difesa della Patria e della Costituzione - Asserito illegittimo mutamento della Costituzione, mediante riduzione delle garanzie costituzionali - Difetto di legittimazione del singolo cittadino a sollevare il conflitto - Ricorso diretto ad ottenere una dichiarazione di incostituzionalità - Carezza dei presupposti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Inammissibilità del ricorso.

- Legge 24 febbraio 2006, n. 85, art. 3.
- Costituzione, artt. 1 e 139; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37, terzo e quarto comma.

Costituzione e leggi costituzionali - Deliberazione del Senato della Repubblica di approvazione del Disegno di legge n. 1880-A relativo al cosiddetto "processo breve" - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato contro il Senato della Repubblica da un cittadino agente in difesa della Patria e della Costituzione - Denunciato illegittimo mutamento del nucleo essenziale della Costituzione - Asserita limitazione dell'esercizio della giurisdizione penale e contabile - Difetto di legittimazione del singolo cittadino a sollevare il conflitto - Palese inidoneità lesiva dell'atto oggetto del conflitto - Carezza dei presupposti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Inammissibilità del ricorso.

- Deliberazione del Senato della Repubblica 20 ottobre 2010 (disegno di legge n. 1880-A).
- Costituzione, artt. 1, 138, 139; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37 terzo e quarto comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO.

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto in relazione all'art. 3 della legge 24 febbraio 2006, n. 85 (Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione) e alla deliberazione del Senato della Repubblica del 20 ottobre 2010 con la quale è stato approvato il disegno di legge n. 1880-A, recante: «Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali», promosso da Giuseppe Benvenga con ricorso depositato in cancelleria il 14 luglio 2010 ed iscritto al n. 8 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2010, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 26 gennaio 2011 il Giudice relatore Ugo De Siervo.

Ritenuto che, con ricorso depositato in data 14 luglio 2010, l'avvocato Giuseppe Benvenga «nella qualità di cittadino che adempie ai doveri costituzionali di fedeltà e difesa della Repubblica e della Costituzione», ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

che il ricorrente impugna la delibera del 20 gennaio 2010, con la quale il Senato della Repubblica ha approvato il disegno di legge n. 1880-A, recante: «Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»;

che con il ricorso viene, altresì, impugnato l'art. 3 della legge 24 febbraio 2006, n. 85 (Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione);

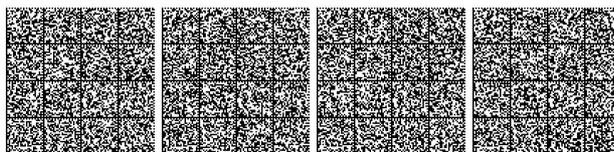
che il ricorrente ritiene che per effetto dei suddetti atti il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati hanno, in violazione degli artt. 1, 138 e 139 della Costituzione, travalicato le loro attribuzioni costituzionalmente garantite e invaso quelle riservate al potere giudiziario;

che, quanto alla legittimazione soggettiva, il ricorrente afferma di agire innanzi alla Corte in quanto «investito direttamente dalla Costituzione (artt. 52 e 54) della funzione pubblica di rango costituzionale consistente nella (eccezionale) difesa del nucleo fondamentale ed intangibile, protetto dagli artt. 1 e 139 della Costituzione, della forma repubblicana e democratica dello Stato»;

che, in particolare, il ricorrente ritiene che «ciascun cittadino (...) costituisce un potere dello Stato esterno all'apparato statale ed è, quindi, attivamente legittimato al conflitto di attribuzione» nei casi in cui, come quello in esame, vi è l'inerzia degli organi costituzionali dello Stato formalmente legittimati a sollevare il suddetto conflitto;

che, quanto al profilo oggettivo, il ricorrente ritiene che per effetto dell'art. 3 della legge n. 85 del 2006, il Parlamento ha modificato l'art. 283 del codice penale riducendone la portata applicativa e, di conseguenza, ha inciso sulla garanzia penale che quest'ultimo assicurava agli artt. 1 e 139 Cost.;

che, infatti, prima della suddetta modifica l'art. 283 cod. pen., come introdotto dall'art. 2 della legge 11 novembre 1947, n. 1317 (Modificazioni al Codice penale per la parte riguardante i delitti contro le istituzioni costituzionali dello Stato), puniva ogni condotta, anche nella forma del tentativo e indipendentemente dal suo carattere violento, volta a mutare con mezzi non consentiti la Costituzione dello Stato, di talché assumevano rilevanza penale anche le iniziative di quei parlamentari che, con la presentazione di disegni di legge, si proponevano la modifica del nucleo fondamentale della Costituzione;



che dall'esclusione di tali condotte dalla fattispecie prevista dall'art. 283 cod. pen. deriverebbe, quale ulteriore conseguenza, l'impossibilità di sottoporre tale norma allo scrutinio della Corte per mezzo del giudizio incidentale di costituzionalità, in quanto nessun parlamentare potrebbe essere chiamato a rispondere della sua violazione, risultando, quindi, il presente ricorso l'unico mezzo per ripristinare la tutela da essa prevista;

che il ricorrente sostiene, poi, che l'art. 3 della legge n. 85 del 2006, si pone in contrasto anche con l'art. 138 Cost., poiché esso nel modificare l'art. 283 cod. pen. non ha tenuto conto che tale ultima disposizione è stata introdotta dalla legge n. 1317 del 1947 da parte della Assemblea Costituente e, dunque, da una legge di rango costituzionale, di talché l'indicata norma penale non è suscettibile di modifica da parte del legislatore ordinario;

che, quanto all'impugnato disegno di legge n. 1880-A, il ricorrente ritiene che esso costituisca un atto idoneo a mutare il nucleo essenziale della forma repubblicana e democratica dello Stato, in quanto espone ad un serio pericolo di soppressione il principio della divisione dei poteri che di quel nucleo è elemento fondamentale;

che, in particolare, il ricorrente, dopo aver rilevato che la presentazione dell'indicato disegno di legge sarebbe l'effetto della attenuata tutela sopra indicata, afferma che esso limiterebbe l'esercizio della giurisdizione penale e contabile, in quanto sancisce la fine dei relativi processi senza che risultino estinti per prescrizione, rispettivamente, il reato o il diritto di credito dello Stato oggetto di accertamento da parte del giudice;

che, infatti, l'atto censurato nel non tener conto dell'autonomia esistente tra il principio di ragionevole durata del processo e della prescrizione, assegna al processo penale e a quello contabile in primo grado dei termini brevi di durata, rispettivamente di tre anni e due anni e, dunque, inferiori a quelli previsti per la prescrizione del reato, che per l'ipotesi minima di delitto è di sei anni estendibili di un ulteriore anno e mezzo, e a quelli previsti per la prescrizione del diritto di credito dello Stato, derivante da risarcimento danno, per la quale occorrono cinque anni;

che, quindi, l'impugnato disegno di legge riduce il potere del giudice di accertare i fatti oggetto del processo e ciò nonostante che rispetto ad essi vi sia ancora l'esigenza di verificarne l'eventuale sussistenza;

che il ricorrente, infine, osserva che la natura di disegno di legge non renderebbe il ricorso inammissibile sulla constatazione che tale atto non ha in sé alcuna forza lesiva dei principi costituzionali sopra indicati, in quanto atto puramente prodromico del più lungo procedimento legislativo, e ciò in quanto il divieto assoluto di revisione della Costituzione non consentirebbe, neppure, di essere messo in pericolo, risultando ciò confermato dalla originaria formulazione dell'art. 283 cod. pen. modellato sulla tipologia di un reato di pericolo.

Considerato che, ai sensi dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), questa Corte è chiamata, in via preliminare, a decidere con ordinanza in camera di consiglio, senza contraddittorio, se il ricorso sia ammissibile sotto il profilo dell'esistenza della materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza, valutando, in particolare, se sussistano i requisiti oggettivi e soggettivi di un conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato;

che, sotto il profilo soggettivo, il conflitto è palesemente inammissibile poiché è proposto da un singolo cittadino, il quale afferma di agire innanzi alla Corte, in quanto «investito direttamente dalla Costituzione (artt. 52 e 54) della funzione pubblica di rango costituzionale consistente nella (eccezionale) difesa del nucleo fondamentale ed intangibile, protetto dagli artt. 1 e 139 della Costituzione, della forma repubblicana e democratica dello Stato»;

che, invero, questa Corte ha sempre affermato che «in nessun caso [...] il singolo cittadino può [...] ritenersi investito di una funzione costituzionalmente rilevante tale da legittimarlo a sollevare conflitto di attribuzioni ai sensi degli artt. 134 Cost. e 37 legge n. 87 del 1953» (ordinanze n. 85 del 2009; n. 284 e n. 189 del 2008);

che anche il requisito oggettivo risulta insussistente, giacché, il ricorso è diretto, da un lato, non a sollevare un conflitto di attribuzione, quanto piuttosto ad ottenere la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 24 febbraio 2006, n. 85 (Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione), attraverso una sorta di ricorso diretto a questa Corte (ordinanze n. 367 e n. 284 del 2008) e, dall'altro, è rivolto verso un disegno di legge e, quindi, nei confronti di un atto preordinato esclusivamente ad avviare il procedimento legislativo e, dunque, palesemente inidoneo a produrre l'effetto lesivo lamentato dal ricorrente (ordinanze n. 120 del 2009, n. 172 del 1997, n. 45 e n. 44 del 1983).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dall'avvocato Giuseppe Ben-
venga, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 7 aprile 2011

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0233

N. 122

Sentenza 4 - 11 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Abruzzo e del Molise "G. Caporale" di Teramo - Attribuzione all'Istituto di ulteriori compiti e funzioni di interesse nazionale, comunitario; internazionale e regionale - Ricorso del Governo - Asserita violazione della normativa statale di principio nella materia concorrente della tutela della salute - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Abruzzo 5 maggio 2010, n. 13, art. 1, comma 4.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 30 giugno 1993, n. 270, art. 2, comma 2.

Sanità pubblica - Amministrazione pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Abruzzo e del Molise "G. Caporale" di Teramo - Individuazione, quale componente ministeriale del collegio dei revisori, di un rappresentante del Ministero della salute in luogo di un rappresentante del Ministero dell'economia - Violazione della normativa statale di principio nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale - Assorbimento della ulteriore questione.

- Legge della Regione Abruzzo 5 maggio 2010, n. 13, art. 3, comma 4.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 16; d.lgs. 30 giugno 1993, n. 270, art. 3, comma 4.

Sanità pubblica - Finanza regionale - Norme della Regione Abruzzo - Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Abruzzo e del Molise "G. Caporale" di Teramo - Previsione che il Ministero della salute individui ulteriori modalità di finanziamento destinate a far fronte alle spese derivanti dai nuovi compiti assegnati all'Istituto, svolti per il Ministero e per le Regioni - Violazione della normativa statale di principio nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Abruzzo 5 maggio 2010, n. 13, art. 4, comma 2.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 30 giugno 1993, n. 270, art. 6, comma 2, lett. a) e c).

Sanità pubblica - Amministrazione pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Abruzzo e del Molise "G. Caporale" di Teramo - Attribuzione di specifiche funzioni al Consiglio di amministrazione e al direttore generale dell'ente - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa statale di principio nella materia concorrente della tutela della salute - Ritenuta violazione del principio della separazione delle funzioni di indirizzo e di verifica rispetto a quelle di gestione e di controllo - Erroneo assunto interpretativo del ricorrente - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Abruzzo 5 maggio 2010, n. 13, art. 5, commi 1 e 4.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 30 giugno 1993, n. 270, art. 3, commi 2 e 5; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 3; d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229, art. 3-ter.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, dell'art. 3, comma 4, dell'art. 4, comma 2, e dell'art. 5, commi 1 e 4, della legge della Regione Abruzzo 5 maggio 2010, n. 13 (Funzionamento dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Abruzzo e del Molise "G. Caporale" di Teramo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-16 luglio 2010, depositato in cancelleria il 20 luglio 2010 ed iscritto al n. 85 del registro ricorsi 2010.

Udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 2011 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

Udito l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

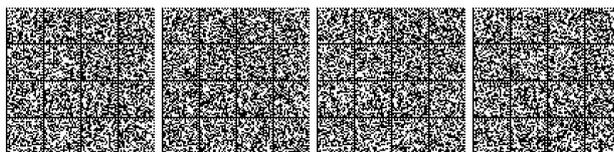
Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 16 luglio 2010 e depositato il successivo 20 luglio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso – in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nonché dei principi fondamentali espressi dall'art. 3-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), aggiunto dall'art. 3, comma 3, del d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), dall'art. 2, comma 2, dall'art. 3, commi 2, 3, 4 e 5, dall'art. 6, comma 2, lettera a), del d.lgs. 30 giugno 1993, n. 270 (Riordinamento degli istituti zooprofilattici sperimentali, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera h, della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e dall'art. 16 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) – questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, dell'art. 3, comma 4, dell'art. 4, comma 2, e dell'art. 5, commi 1 e 4, della legge della Regione Abruzzo 5 maggio 2010, n. 13 (Funzionamento dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Abruzzo e del Molise "G. Caporale" di Teramo).

1.1. – Il ricorrente premette che la legge regionale in esame viene a disciplinare il funzionamento dell'Istituto zooprofilattico sperimentale dell'Abruzzo e del Molise "G. Caporale" di Teramo, ed è stata emanata dalla Regione Abruzzo a seguito del Protocollo d'intesa, stipulato in data 11 dicembre 2009, fra il Ministero della salute, la Regione Abruzzo e la Regione Molise, diretto al riordino e alla valorizzazione di detto Istituto interregionale, secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 270 del 1993.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, gli artt. 1, comma 4, 3, comma 4, 4, comma 2, e 5, commi 1 e 4, della legge regionale n. 13 del 2010 eccederebbero dalle competenze regionali, contrastando con i principi fondamentali in materia di tutela della salute contenuti nella normativa statale di riferimento costituita dal d.lgs. n. 270 del 1993, e, pertanto, sarebbero costituzionalmente illegittimi violando l'art. 117, terzo comma, Cost.

In particolare, relativamente all'art. 1, comma 4, della legge della Regione Abruzzo n. 13 del 2010, il ricorrente ritiene che esso violi l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, attribuendo anche alle Regioni Abruzzo e Molise, e non solo al Ministro della salute, la facoltà di assegnare all'Istituto «ulteriori compiti e funzioni di interesse nazionale e internazionale», si porrebbe in contrasto con l'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 270 del 1993, secondo cui spetta in via esclusiva allo Stato l'assegnazione agli Istituti zooprofilattici sperimentali (IZS) di compiti e funzioni in tali settori (sentenza n. 124 del 1994).



Gli istituti in questione, difatti, operano nel settore della ricerca sperimentale scientifica e della tutela della igiene e sanità veterinaria, nei quali convergono non solo gli interessi di Regioni e Province autonome, ma anche – secondo quanto previsto nella lettera *l*) del comma 3 del medesimo art. 2 – «compiti e funzioni di interesse nazionale, comunitario ed internazionale», la cui attribuzione è affidata dal legislatore nazionale al Ministro della sanità.

1.2. – L'art. 3, comma 4, della legge regionale in questione, poi, secondo il ricorrente, sarebbe ugualmente illegittimo in quanto verrebbe a violare l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché, avendo il legislatore regionale individuato, quale terzo componente del collegio dei revisori, un rappresentante del Ministero della salute in luogo del rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, contrasterebbe con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 16 della legge n. 196 del 2009, che, al contrario, prevede – allo scopo «di dare attuazione alle prioritarie esigenze di controllo e di monitoraggio degli andamenti della spesa pubblica» – la presenza di un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze nei collegi di revisione delle pubbliche amministrazioni.

L'Avvocatura dello Stato ricorda, in proposito, che l'art. 3, comma 4, del citato d.lgs. n. 270 del 1993 prevede, specificamente, che nella composizione del Collegio dei revisori dei conti degli IZS, deve essere assicurata la componente ministeriale, anche se questa non può essere numericamente prevalente su quella regionale, come rilevato dalla già ricordata sentenza n. 124 del 1994 della Corte costituzionale.

Pertanto, secondo il ricorrente, dal combinato disposto delle sopra ricordate disposizioni statali, la norma regionale in esame appare essere illegittima, determinando la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. sia sotto il profilo del coordinamento con la finanza pubblica, sia sotto il profilo della tutela della salute.

1.3. – Ugualmente ritenuto costituzionalmente illegittimo, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, è l'art. 4, comma 2, della citata legge regionale abruzzese, il quale, regolamentando il finanziamento dell'Istituto, stabilisce che il Ministero della salute possa individuare modalità di finanziamento ministeriale «ulteriori» rispetto a quelle già previste dal d.lgs. 270 del 1993.

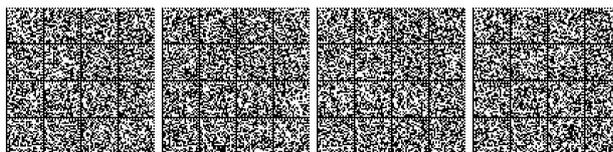
La censurata disposizione contrasterebbe, a parere del ricorrente, con quanto stabilito dall'art. 6, comma 2, lettera *a*), del d.lgs. n. 270 del 1993, a norma del quale i servizi e i compiti aggiuntivi, rispetto a quelli menzionati dall'art. 1 del medesimo decreto legislativo, devono essere assicurati da finanziamenti statali o regionali a seconda che i nuovi compiti siano stati assegnati agli IZS, rispettivamente, dallo Stato o dalle Regioni. Pertanto, risulterebbe illegittimo prevedere forme di finanziamento statale per eventuali nuovi compiti di matrice regionale.

1.4. – Il ricorrente ritiene anche censurabile l'art. 5, comma 1, della legge regionale in esame, articolo che attribuisce al Consiglio di amministrazione dell'Istituto «funzioni di controllo», in quanto in contrasto con il dettato dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 270 del 1993 – secondo cui tale organo ha esclusivamente «compiti di indirizzo, coordinamento e verifica delle attività dell'Istituto» – nonché con quanto disposto dal successivo comma 5 dell'art. 3, il quale – nel richiamare l'art. 3 del d.lgs. n. 502 del 1992 (ora art. 3-ter, aggiunto dal d.lgs. n. 229 del 1999) – attribuisce le funzioni di controllo al collegio dei revisori e non al Consiglio di amministrazione.

1.5. – Anche il comma 4 dell'art. 5 della legge regionale in oggetto, nel prevedere che il direttore generale cura la gestione dell'ente nell'ambito delle «direttive» impartite dal Consiglio di amministrazione, si porrebbe, per l'Avvocatura dello Stato, in contrasto con l'art. 3, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 270 del 1993, secondo i quali è il «Consiglio di amministrazione l'organo con compiti di indirizzo, coordinamento e verifica delle attività dell'Istituto» (comma 2), mentre il direttore generale è l'organo titolare della rappresentanza legale dell'Istituto, della responsabilità della gestione complessiva dell'ente, nonché della direzione dell'attività scientifica (comma 3).

Di conseguenza, dalla normativa statale, a differenza che da quella regionale, emerge chiaramente che le funzioni del Consiglio di amministrazione e del direttore generale restano su piani differenti, poiché il Consiglio di amministrazione elabora solo le linee programmatiche dell'attività dell'ente e può fornire indirizzi di carattere generale (non sempre e non necessariamente individuabili come precise e specifiche direttive e/o istruzioni impartite al direttore generale), mentre il direttore generale, nell'esercizio delle sue funzioni, dispone di ambiti di autonomia, relativi alla titolarità della rappresentanza legale e della responsabilità della gestione complessiva dell'ente, che prescindono dall'osservanza e dal rispetto di direttive.

1.6. – Infine, sempre per il ricorrente, i commi 1 e 4 del citato art. 5 sarebbero altresì censurabili sotto un ulteriore profilo: essi, difatti, stante il loro contenuto, verrebbero a definire «in via generale un assetto istituzionale dell'Ente completamente difforme da quello delineato dal d.lgs. n. 270/93». Con il decreto legislativo n. 270 del 1993, prosegue il Presidente del Consiglio dei ministri, il legislatore statale ha inteso realizzare quanto più possibile il principio della separazione delle funzioni di indirizzo e di verifica rispetto alle funzioni di gestione ed a quelle di controllo, attribuendo, rispettivamente, le prime al Consiglio di amministrazione, le seconde al direttore generale e le terze al collegio dei revisori, diversamente da quanto realizzato dal legislatore regionale con le disposizioni in esame che non osserverebbero tale ripartizione.



1.7. – Alla luce di tali considerazioni, il Presidente del Consiglio chiede, pertanto, che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dei sopra citati articoli della Regione Abruzzo n. 13 del 2010.

2. – La Regione Abruzzo non si è costituita nel giudizio.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri – premesso che la legge della Regione Abruzzo del 5 maggio 2010, n. 13 (Funzionamento dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Abruzzo e del Molise "G. Caporale" di Teramo), è stata emanata a seguito del Protocollo d'intesa dell'11 dicembre 2009, stipulato tra il Ministero della salute e le Regioni Abruzzo e Molise per il riordino e la valorizzazione dell'Istituto zooprofilattico sperimentale dell'Abruzzo e del Molise – ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 4, 3, comma 4, 4, comma 2, e 5, commi 1 e 4, della legge della Regione Abruzzo sopra citata.

In generale, tali norme, secondo il ricorrente, sarebbero in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. poiché esse eccederebbero dalle competenze regionali e si porrebbero in contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute contenuti nel decreto legislativo del 30 giugno 1993, n. 270 (Riordinamento degli istituti zooprofilattici sperimentali, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *h*), della legge 23 ottobre 1992, n. 421), normativa statale di riferimento, nonché con l'art. 3-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), aggiunto dall'art. 3, comma 3, del d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419). L'art. 3, comma 4, della citata legge regionale, inoltre, secondo il ricorrente, lederebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. non solo sotto il profilo della materia «tutela della salute», ma anche per contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica, dettati dall'art. 16 della legge del 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

1.1. – Secondo il Presidente del Consiglio, l'art. 1, comma 4, della legge regionale n. 13 del 2010, il quale stabilisce che anche le Regioni, oltre al Ministro della salute, possono attribuire ulteriori compiti e funzioni di interesse nazionale e internazionale all'Istituto zooprofilattico, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., sotto il profilo della tutela della salute, in quanto si porrebbe in contrasto con l'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 270 del 1993, secondo cui spetta in via esclusiva allo Stato l'assegnazione agli Istituti zooprofilattici sperimentali (IZS) di compiti e funzioni nei settori di loro competenza, secondo quanto già anche affermato da questa Corte con la sentenza n. 124 del 1994.

1.2. – Anche l'art. 3, comma 4, della citata legge regionale sarebbe, per il Presidente del Consiglio dei ministri, costituzionalmente illegittimo. Infatti, avendo il legislatore regionale individuato, quale terzo componente del collegio dei revisori, un rappresentante del Ministero della salute in luogo del rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, la disposizione regionale in oggetto violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., sia con riferimento alla materia della tutela della salute – per contrasto con il comma 4 dell'art. 3 del d.lgs. n. 270 del 1993 – sia con riferimento ai principi di coordinamento della finanza pubblica, dettati dall'art. 16 della legge n. 196 del 2009, in tema di «Potenziamento del monitoraggio attraverso attività di revisori e sindaci».

1.3. – L'art. 4, comma 2, della legge regionale in esame – stabilendo che il Ministro della salute provvede ad individuare ulteriori modalità di finanziamento per l'Istituto, oltre a quelle previste dall'art. 6, comma 2, lettera *a*), del d.lgs. n. 270 del 1993, richiamate al comma 1, «per assicurare che l'Istituto possa assolvere ai compiti nazionali e internazionali, svolti per il Ministero e per le Regioni» – sarebbe lesivo, secondo il ricorrente, dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto in contrasto con la sopra citata disposizione statale, che prevede come i compiti e i servizi aggiuntivi rispetto a quelli previsti dall'art. 1 dello stesso decreto legislativo, debbano essere assicurati da finanziamenti statali o regionali a seconda che tali compiti o servizi siano stati assegnati all'Istituto zooprofilattico dallo Stato o dalle Regioni.

1.4. – Il ricorrente censura, infine, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., i commi 1 e 4 dell'art. 5 della legge regionale abruzzese n. 13 del 2010. Il comma 1 è ritenuto dal ricorrente costituzionalmente illegittimo là dove lo stesso, nell'attribuire al Consiglio di amministrazione dell'Istituto zooprofilattico "G. Caporale" «funzioni d'indirizzo e controllo», contrasterebbe sia con il comma 2 dell'art. 3 del d.lgs. n. 270 del 1993, che prevede per tale organo «compiti di indirizzo, coordinamento e verifica dell'attività dell'Istituto», sia con il comma 5 dello stesso articolo che, richiamando quanto previsto dall'art. 3 del d.lgs. n. 502 del 1992 (ora art. 3-ter, a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 229 del 1999), attribuisce, invece, le funzioni di controllo al Collegio dei revisori.



Il comma 4, invece, – prevedendo che «Il Direttore Generale, nell’ambito delle direttive del Consiglio di Amministrazione, cura la gestione dell’Istituto» – violerebbe, a sua volta, l’art. 117, terzo comma, Cost., poiché si discosterebbe da quanto fissato dai commi 2 e 3 dell’art. 3 del d.lgs. n. 270 del 1993, per quanto attiene alle funzioni dei sopra indicati organi, che debbono rimanere su piani diversi.

1.5. – Inoltre, i commi 1 e 4 dell’art. 5 – stante quanto da essi fissato in merito alla separazione delle funzioni di indirizzo e di verifica, delle funzioni di gestione e delle funzioni di controllo attribuite rispettivamente al Consiglio di amministrazione, al direttore generale e al collegio dei revisori – si porrebbero in contrasto con l’art. 117, terzo comma, Cost., perché, secondo il ricorrente, delineerebbero un assetto istituzionale ed organizzativo dell’IZS dell’Abruzzo e Molise diverso da quello previsto dal legislatore statale in tema con il d.lgs. n. 270 del 1993, e, pertanto, non rispettoso dei principi fondamentali da questo fissati.

2. – La questione di legittimità costituzionale relativa all’art. 1, comma 4, della legge regionale dell’Abruzzo n. 13 del 2010 non è fondata, in quanto la doglianza si basa su una non corretta esegesi della disposizione regionale denunciata.

Questa, stabilendo che «Il Ministro della Salute e le Regioni possono attribuire ulteriori compiti e funzioni di interesse nazionale, comunitario e internazionale e regionale», non altera il riparto di competenze di cui all’art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 270 del 1993, che attribuisce al Ministero della sanità il potere di assegnare agli IZS «compiti e funzioni di interesse nazionale, comunitario ed internazionale». Essa, infatti, nel ribadire tale competenza statale, si limita a riconoscere anche alle Regioni la facoltà di attribuire all’IZS dell’Abruzzo e del Molise ulteriori compiti e funzioni di interesse regionale.

Che questa sia la corretta lettura della normativa censurata si desume, innanzitutto, dalle argomentazioni svolte da questa Corte nella sentenza n. 124 del 1994 che valutava la legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.lgs. n. 270 del 1993. In essa si afferma che tale decreto legislativo – volto al riordino di detti istituti attraverso una nuova articolazione delle competenze statali, regionali e provinciali – concretizza una «equilibrata distribuzione di competenze tra Stato e Regioni», perché, dopo aver definito gli aspetti della competenza statale, prevede l’attribuzione alle Regioni «del compito di definire, attraverso il piano sanitario regionale, gli obiettivi e l’indirizzo per l’attività degli istituti». Con ciò esplicitamente riconoscendo, ben prima della modifica del riparto di competenze tra Stato e Regioni apportata dal novellato Titolo V della parte II della Costituzione, che era nella facoltà delle Regioni di attribuire agli IZS ulteriori compiti e funzioni di interesse regionale, come conseguenza delle attribuzioni ad esse affidate «di disciplinare le modalità gestionali, organizzative e di funzionamento» degli IZS, nonché «di esercitare funzioni di vigilanza amministrativa, di indirizzo e di verifica».

Poiché gli IZS, come sottolineato nel ricorso anche dalla stessa Avvocatura dello Stato, vengono ad operare non solo nel campo della tutela dell’igiene e sanità, ma anche della ricerca sperimentale scientifica (materia di competenza concorrente, alla quale inerisce, secondo la sentenza di questa Corte n. 166 del 2004, la finalità della «protezione e tutela degli animali impiegati a fini scientifici e sperimentali»), che è propria di questi istituti di ricerca, in base a quanto si ricava dall’art. 125 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante norme sul «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») le conclusioni innanzi prospettate sono ribadite anche dalla giurisprudenza costituzionale più recente, che ha esaminato la questione con riferimento al parametro in parola. Questa Corte ha, infatti, già avuto modo di sottolineare, riguardo al riparto di competenze tra Stato e Regioni in tale materia, che «mentre non vi è dubbio che spetti allo Stato la determinazione dei programmi della ricerca scientifica a livello nazionale ed internazionale (art. 12-bis del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, recante “Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421”)), non è da escludere che le Regioni possano comunque svolgere autonomamente una propria attività sui «singoli progetti dei quali ogni regione abbia assunto, specificamente, la responsabilità della realizzazione» (sentenza n. 422 del 2006).

E, d’altro canto, che la norma censurata non debba intendersi nel senso che essa autorizzi la Regione ad attribuire compiti e funzioni di interesse nazionale ed internazionale lo si desume dalla stessa lettura sistematica della legge regionale in cui la norma si colloca. Infatti, nel comma 3 (che precede quello censurato) del medesimo art. 1, il legislatore regionale rinvia, per l’individuazione dei compiti e delle funzioni proprie dell’istituto zooprofilattico, a quanto previsto al riguardo dalla disciplina statale, vale a dire dal d.lgs. n. 270 del 1993, e dal regolamento emanato in attuazione dell’art. 1, comma 5, del citato d.lgs., approvato con decreto ministeriale del 16 febbraio 1994, n. 190 (Regolamento recante norme per il riordino degli istituti zooprofilattici sperimentali, in attuazione dell’art. 1, comma 5, del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270).

3. – Fondata è, invece, la questione concernente l’art. 3, comma 4, della legge regionale in esame.



Il ricorrente ritiene che la norma regionale denunciata sia costituzionalmente illegittima, in quanto la stessa individua, quale componente ministeriale del collegio dei revisori, un rappresentante del Ministero della salute in luogo di un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, diversamente da quanto disposto dal legislatore statale con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica rappresentato dall'art. 16 della legge n. 196 del 2009, che ha, appunto, individuato come necessaria, negli organi collegiali di revisione contabile delle amministrazioni pubbliche, la presenza di un rappresentante del Ministero dell'economia, al fine di dare attuazione alle prioritarie esigenze di controllo e di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica.

Invero, la problematica dell'indicazione di un solo rappresentante ministeriale deriva dalla già ricordata sentenza della Corte costituzionale n. 124 del 1994, che ha ritenuto fondata la censura mossa all'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 270 del 1993, nella parte in cui questo attribuiva «al Ministro della sanità ed al Ministro del Tesoro il potere di designare due dei tre componenti del collegio dei revisori», ritenendo che «la strumentalità che lega gli istituti (zooprofilattici) sia allo Stato che alle Regioni e alle Province autonome» imponesse la declaratoria di incostituzionalità della disposizione che stabiliva la prevalenza della componente statale.

Peraltro, nessuna indicazione utile può trarsi da questo precedente giurisprudenziale quanto all'identificazione del Ministro competente a nominare il componente del collegio, là dove la disciplina dichiarata illegittima costituzionalmente veniva a porre i due Ministri su un piano equivalente.

Fermo restando che è da escludere che possa essere il legislatore regionale ad individuare l'amministrazione statale competente, è fondata l'evocazione, fatta dal ricorrente, dell'art. 16 della legge n. 196 del 2009 come principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica da prendere a riferimento. Tale articolo stabilisce che: «Al fine di dare attuazione alle prioritarie esigenze di controllo e di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica di cui all'articolo 14, funzionali alla tutela dell'unità economica della Repubblica, ove non già prevista dalla normativa vigente, è assicurata la presenza di un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze nei collegi di revisione o sindacali delle amministrazioni pubbliche, con esclusione degli enti e organismi pubblici territoriali e, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 3-ter, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, degli enti ed organismi da questi ultimi vigilati, fermo restando il numero dei revisori e dei componenti del collegio».

Invero, ancor prima dell'emanazione della norma sopra richiamata, questa Corte aveva evidenziato che la piena attuazione del principio di coordinamento della finanza pubblica poteva determinare che la competenza statale non si esaurisse con l'esercizio del potere legislativo, ma implicasse anche «l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo» (sentenza n. 376 del 2003). E, del resto, la Corte aveva messo in rilievo «il carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento» e, quindi, l'esigenza che «a livello centrale» si potessero collocare anche «i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento» venisse «concretamente realizzata» (sempre sentenza n. 376 del 2003).

Nella sentenza di questa Corte n. 370 del 2010 si rileva, poi, come l'attività svolta dai servizi ispettivi di finanza pubblica spetti allo Stato, in quanto essa è propedeutica all'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica, e si richiama l'art. 28, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato), che esplicitamente attribuisce al Ministero dell'economia e delle finanze il compito di acquisire ogni utile informazione «allo scopo di assicurare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica».

In questa prospettiva, il già ricordato art. 16 della legge n. 196 del 2009 si pone come vera e propria norma di principio che stabilisce una specifica modalità di concretizzazione della finalità di coordinamento della finanza pubblica.

Pertanto, il mancato uniformarsi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale abruzzese n. 13 del 2010 al dettato dell'art. 16 della legge n. 196 del 2009, con l'errata individuazione quale componente del Collegio dei revisori, in rappresentanza dello Stato, del Ministro della salute in luogo di quello dell'economia e delle finanze, comporta che la questione di legittimità costituzionale della norma regionale in esame debba essere ritenuta fondata per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. con riferimento alla materia del coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato. Resta assorbita la questione sollevata in relazione alla materia «tutela della salute».

4. – È, altresì, da accogliere la censura relativa all'art. 4, comma 2, nella parte in cui stabilisce che il Ministro della salute provveda ad individuare ulteriori modalità di finanziamento, oltre a quelle richiamate al comma 1, per assicurare che «l'Istituto possa assolvere ai compiti nazionali e internazionali, svolti per il Ministero e per le Regioni».



Secondo la fondata censura del ricorrente, tale disposizione regionale – prevedendo anche per le Regioni «modalità di finanziamento ulteriori», rispetto a quelle previste dal precedente comma 1 (che rimanda a quanto dettato al riguardo dall'art. 6 del d.lgs. n. 270 del 1993), attraverso mezzi finanziari facenti parte del bilancio dello Stato – contrasta con quanto stabilito dall'art. 6, comma 2, lettera *a*), del d.lgs. n. 270 del 1993 e, quindi, con l'art. 117, terzo comma, Cost.

Il legislatore nazionale, prevedendo, infatti, rispettivamente, alla lettera *a*) e alla lettera *c*) del secondo comma dell'art. 6, che il finanziamento degli istituti zooprofilattici sia assicurato in parte dallo Stato, in parte «dalle regioni [...] per le prestazioni poste a carico delle stesse», distingue chiaramente tra finanziamenti statali e regionali secondo che compiti o servizi siano stati assegnati all'Istituto dallo Stato o dalle Regioni. Diversamente, il legislatore regionale, con la disposizione censurata, pone a carico del Ministero della salute, quindi dello Stato, il compito di provvedere ad individuare ulteriori modalità di finanziamento affinché l'istituto possa assolvere, indistintamente, a compiti svolti per il Ministero e per le Regioni.

La norma oggetto di scrutinio prevedendo, quindi, forme di finanziamento statale per compiti anche di matrice regionale è costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto viola un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

5. – In ragione della omogeneità e della reciproca connessione, è opportuno trattare congiuntamente le questioni relative ai commi 1 e 4 dell'art. 5 della legge della regione Abruzzo n. 13 del 2010, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

5.1. – Le questioni non sono fondate perché si basano su un erroneo assunto interpretativo del ricorrente.

I commi censurati riguardano compiti e funzioni degli organi dell'Istituto zootecnico sperimentale “G. Caporale” ed il ricorrente li impugna sul presupposto che il loro contenuto deroghi significativamente ai principi previsti dall'art. 3 del d.lgs. n. 270 del 1993, in merito alle funzioni di indirizzo e di verifica, a quelle di gestione ed a quelle di controllo che vengono attribuite, rispettivamente, al Consiglio di amministrazione, al direttore generale e al collegio dei revisori, nonché alla necessaria separazione tra le stesse.

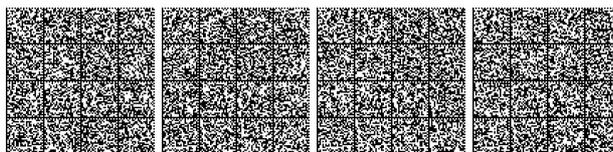
La Regione, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, con le disposizioni in esame, non avrebbe rispettato e garantito la ripartizione dettata al riguardo dal legislatore nazionale, definendo un assetto istituzionale dell'Istituto zooprofilattico abruzzese diverso da quello previsto dal legislatore statale per gli IZS a livello nazionale, e venendo, in tal modo, a violare l'art. 117, terzo comma, Cost.

5.2. – Nello specifico, il comma 1 dell'art. 5 della legge regionale n. 13 del 2010, stabilendo che: «Il Consiglio di Amministrazione esercita le funzioni d'indirizzo e controllo», contrasterebbe, a parere dell'Avvocatura dello Stato, sia con quanto previsto dall'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 270 del 1993, secondo cui il consiglio di amministrazione ha solo «compiti di indirizzo, coordinamento e verifica dell'attività dell'Istituto», sia con il dettato del comma 5 dello stesso articolo che, richiamando l'art. 3 del d.lgs. n. 502 del 1993 (ora art. 3-ter, a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 229 del 1999), attribuisce le funzioni di controllo al collegio dei revisori.

Il comma 4, poi, prevedendo che «Il Direttore Generale, nell'ambito delle direttive del Consiglio di Amministrazione, cura la gestione dell'Istituto», violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con l'art. 3, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 270 del 1993 – secondo cui è il «Consiglio di amministrazione l'organo con compiti di indirizzo, coordinamento e verifica delle attività dell'Istituto» (comma 2), mentre «il Direttore generale è l'organo titolare della rappresentanza legale dell'istituto, della responsabilità della gestione complessiva dell'ente, nonché della direzione dell'attività scientifica» (comma 3) – poiché non rispetterebbe l'assetto dettato al riguardo dal legislatore statale con il preciso scopo di assicurare che le funzioni del Consiglio di amministrazione e del direttore generale restino reciprocamente indipendenti e su piani differenti.

Le censure non sono da accogliere, in quanto il ricorrente è incorso in una erronea interpretazione circa il contenuto da attribuire alla disposizione regionale.

Infatti, con riguardo a quanto concerne le funzioni del Consiglio di amministrazione (art. 5, comma 1, della citata legge regionale), la disposizione impugnata, affermando che «Il Consiglio di Amministrazione esercita le funzioni d'indirizzo e controllo», non si discosta da quanto previsto dal legislatore statale riguardo alle funzioni attribuite al Consiglio di amministrazione, così come indicate nell'ultimo periodo dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 270 del 1993 ove si afferma che: «Il consiglio di amministrazione ha compiti di indirizzo, coordinamento e verifica delle attività dell'istituto». Del resto, che verifica e controllo siano da considerare equivalenti, si può trarre anche dall'art. 4, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), ove il legislatore statale, relativamente agli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche, che non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, stabilisce che essi adeguino «i propri ordinamenti al principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall'altro».



Al riguardo, è da sottolineare che il termine «verifica», utilizzato dal legislatore statale per indicare uno dei compiti affidati al Consiglio di amministrazione relativamente alle attività dell'Istituto, è lessicalmente sinonimo del termine «controllo» utilizzato dal legislatore regionale ed è riferito al riscontro sul buon andamento delle attività dell'Istituto, il quale, sia nella configurazione astratta sia nella realizzazione pratica, non coincide con il controllo contabile affidato al collegio dei revisori (art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 270 del 1993) ma si sostanzia in una verifica in ordine alla circostanza che l'amministrazione – al cui vertice è il direttore generale – si conformi nell'azione gestionale agli indirizzi dati dal Consiglio stesso nell'ambito dei suoi poteri-doveri.

5.3. – Analoghe osservazioni possono avanzarsi per quanto riguarda l'interpretazione da dare al dettato del comma 4 del medesimo art. 5 della legge regionale abruzzese, poiché anche in questo caso il ricorrente è incorso in un'errata interpretazione della norma censurata.

Infatti, il comma 4 della citata norma regionale, là dove prevede che «il Direttore generale, nell'ambito delle direttive del Consiglio di Amministrazione, cura la gestione dell'Istituto», non si discosta da quanto sostanzialmente previsto dal legislatore statale con l'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 270 del 1993, che assegna al direttore generale, oltre alla rappresentanza legale dell'Istituto, il compito di gestirlo e di dirigerne l'attività scientifica.

Risulta chiaro, come sopra si è evidenziato quando si è richiamato il contenuto del d.lgs. n. 165 del 2001, che i due organi operano su piani diversi, in coerenza, del resto, con il più generale assetto organizzativo della Pubblica amministrazione. Al riguardo, anche la giurisprudenza di questa Corte, affrontando le problematiche relative agli incarichi dirigenziali ed alla loro attribuzione e decadenza, si è richiamata al principio di distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo e funzioni di gestione amministrativa (sentenza n. 390 del 2008).

Al Consiglio di amministrazione compete, infatti, l'individuazione delle linee di indirizzo dell'attività dell'Istituto ed il controllo sull'effettiva conformazione alle stesse: mentre al direttore generale – direttamente nominato dalla Regione – spetta il compito di gestire l'attività dell'istituto, secondo gli indirizzi del Consiglio, nonché di dirigere l'attività scientifica (come sottolineato già nella sentenza n. 124 del 1994).

5.4. – Ugualmente non fondata è, infine, l'ulteriore censura, relativa ai due citati commi, avanzata dal ricorrente, poiché, nella sua genericità ed apoditticità, essa risulta, in sostanza, ripetitiva delle precedenti argomentazioni avanzate in riferimento alle medesime disposizioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, comma 4, e 4, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 5 maggio 2010, n. 13 (Funzionamento dell'Istituto Zooprofilattico sperimentale dell'Abruzzo e del Molise "G. Caporale" di Teramo);

Dichiara non fondate le questioni di legittimità degli artt. 1, comma 4, e 5, commi 1 e 4, della medesima legge 5 maggio 2010, n. 13, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2011.

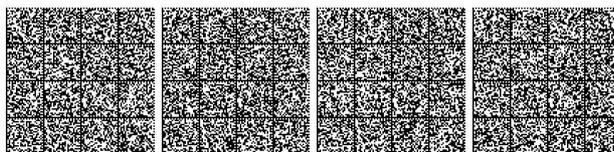
Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria l'11 aprile 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 123

Sentenza 4 - 11 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorso del Governo - Impugnazione di numerose disposizioni della legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8 - Trattazione delle sole questioni riguardanti gli artt. 32, 38, commi 1 e 2, 43, comma 2, e 46 - Decisione sulle altre disposizioni impugnate riservata a separate pronunce.

- Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, artt. 32, 38, commi 1 e 2, 43, comma 2, e 46.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, commi primo, secondo, lett. e), e terzo.

Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Abrogazione delle disposizioni impugnate e ulteriori sopravvenienze normative - Preliminare delimitazione del *thema decidendum*.

- Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, artt. 32 e 38.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, commi primo, secondo, lett. e), e terzo.

Radiotelevisione - Amministrazione pubblica - Norme della Regione Calabria - Rieleggibilità dei componenti del CORECOM Calabria per una sola volta - Ricorso del Governo - Rinuncia all'impugnazione unitamente alla mancata costituzione della Regione resistente - Estinzione parziale del giudizio.

- Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, art. 46.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 31 luglio 1997, n. 249.

Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Elevazione dal 70 al 100 per cento dei costi, a carico del Fondo sanitario regionale, delle prestazioni riabilitative a favore di anziani e disabili - Violazione della normativa statale di principio nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle altre censure.

- Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, art. 32.
- Costituzione, art. 117, terzo comma (artt. 3 e 97); legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lett. b).

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Prevista assunzione di personale sanitario a tempo indeterminato e a domanda dell'interessato - Riconoscimento, al predetto fine, dell'esercizio professionale di alcune categorie di laureati - Violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso nelle pubbliche amministrazioni nonché della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, art. 38, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, terzo comma; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 513-543 e 565; legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, comma 94; d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, commi 10, 11, 12 e 13; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 74.

Trasporto pubblico - Norme della Regione Calabria - Trasporto pubblico locale - Proroga dei relativi contratti al 31 dicembre 2010, con eventuali rinnovi annuali, entro il termine finale del 3 dicembre 2019 - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e del vincolo di osservanza degli obblighi comunitari - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, art. 43, comma 2.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 23-bis; regolamento CE 23 ottobre 2007, n. 1370/2007, art. 8, comma 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 32, 38, commi 1 e 2, 43, comma 2, e 46 della legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2010, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21-26 aprile 2010, depositato in cancelleria il 28 aprile 2010 ed iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2010.

Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;
udito l'avvocato dello Stato Pierluigi Di Palma per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 21-26 aprile 2010, depositato presso la cancelleria della Corte il successivo 28 aprile (ric. n. 65 del 2010), il Presidente del Consiglio dei ministri – nell'ambito di una più ampia impugnativa della legge regionale di seguito indicata – ha promosso questione di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli articoli 32, 38, commi 1 e 2, 43, comma 2, e 46 della legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2010, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002), per violazione, nel complesso, degli articoli 3, 97 e 117, commi primo, secondo, lettera *e*), e terzo, della Costituzione.

1.1. — Quanto, in particolare, alla dedotta illegittimità costituzionale degli impugnati artt. 32 e 38, il ricorrente premette che – ai sensi dell'art. 22, comma 4, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 – si è fatto carico alla Regione Calabria, ravvisata la «straordinaria necessità ed urgenza di tutelare l'erogazione delle prestazioni sanitarie comprese nei LEA e di assicurare il risanamento, il riequilibrio economico-finanziario e la riorganizzazione del servizio sanitario regionale», di predisporre un piano di rientro dal deficit sanitario, piano «definitivamente approvato con la sottoscrizione dell'Accordo tra il Presidente della Regione e i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze, in data 17 dicembre 2009», che contempla «le azioni che la Regione deve attuare per rendere efficienti i diversi fattori produttivi».

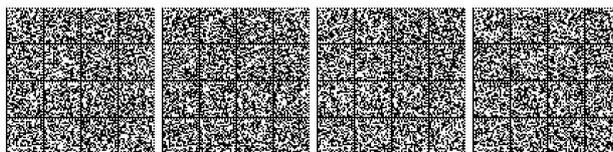
1.1.1. — Tanto premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea che l'impugnato art. 32 – ai commi 1 e 2 – ha modificato, rispettivamente, gli artt. 17 e 18 della legge regionale 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), salvo poi abrogare, a partire dall'anno 2010, i predetti artt. 17 e 18 (in tal senso ha disposto il comma 3 del medesimo art. 32).

In particolare, il comma 1 del suddetto art. 32 – nel modificare, come detto, l'art. 17 della legge regionale n. 22 del 2007, che a propria volta aveva integrato il testo dell'art. 7, comma 2, lettera *g*), della legge regionale 5 dicembre 2003, n. 23, recante «Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella Regione Calabria (in attuazione della legge n. 328 del 2000)», norma che individua i livelli essenziali delle prestazioni sociali previste a favore di anziani e disabili – ha posto integralmente a carico del fondo sanitario regionale (e dunque nella misura del 100 per cento, anziché in quella del 70 per cento inizialmente prevista), i costi relativi alle prestazioni di riabilitazione a ciclo diurno destinate a tali soggetti.

Analogamente, il successivo comma 2 dello stesso art. 32 – intervenendo sul testo dell'art. 18 della legge regionale n. 22 del 2007, che aveva parzialmente sostituito il punto 6, lettera *c*), dell'allegato alla legge regionale 19 marzo 2004, n. 11 (Piano regionale per la salute 2004/2006), relativo all'assistenza sanitaria residenziale – ha posto, anch'esso, interamente a carico del fondo sanitario regionale (in luogo della misura del 70 per cento in origine prevista) i costi per gli interventi di riabilitazione a ciclo diurno e di riabilitazione residenziale.

Orbene, così disponendo, il legislatore regionale – a dire del ricorrente – avrebbe disatteso gli impegni assunti dalla Regione in sede di accordo concluso con il Presidente del Consiglio dei ministri per il rientro dal disavanzo sanitario, violando i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione, nonché l'art. 117, terzo comma, della Costituzione in materia di coordinamento di finanza pubblica.

1.1.2. — L'impugnativa statale investe anche l'art. 38 della medesima legge regionale n. 8 del 2010.



Detta norma stabilisce al comma 1 – nel modificare l'art. 6 della legge regionale 15 gennaio 2009, n. 1 (Ulteriori disposizioni in materia sanitaria) – che le ASL, previo superamento da parte degli interessati di apposita procedura selettiva, procedono ad assunzione a tempo indeterminato del personale attualmente in servizio e che abbia stipulato contratti di lavoro, anche con tipologia di collaborazione coordinata e continuativa, in data anteriore al 28 settembre 2007. Il successivo comma 2 dispone, testualmente, che la Regione «riconosce l'esercizio professionale dei laureati in scienze delle attività motorie e sportive nelle strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private, sia ai fini del mantenimento della migliore efficienza fisica nelle differenti fasce d'età e nei confronti delle diverse abilità, sia ai fini di socializzazione e di prevenzione».

Tale articolo, secondo il ricorrente, oltre a contrastare con il piano di rientro, sarebbe in contraddizione anche con i principi generali della materia, recati dall'art. 1, commi da 513 a 543 e comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), nonché dall'art. 3, comma 94, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), «che hanno escluso dalle procedure di stabilizzazione il personale co.co.co. e dirigente».

Nella stessa prospettiva, si deduce che l'art. 2, comma 74, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), nel richiamare le previsioni di cui ai commi 10 e 13 dell'art. 17 del già citato decreto-legge n. 78 del 2009, stabilisce nuove modalità di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita dal personale non dirigente attraverso l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva dei posti. Dette norme – nota sempre il ricorrente – fanno esclusivo riferimento al personale precario non dirigenziale delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), tra cui sono ricompresi anche gli enti del Servizio sanitario nazionale.

Su tali basi si assume la violazione dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione, nonché dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione in materia di coordinamento di finanza pubblica.

1.2. — È dedotta l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 43, comma 2, che dispone la proroga dei contratti di servizio pubblico, relativi ai servizi di trasporto pubblico locale, al 31 dicembre 2010, con eventuali rinnovi annuali entro il termine finale previsto dal Regolamento CE del 23 ottobre 2007, n. 1370/2007 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio CEE n. 1191/69 e CEE n. 1107/70), articolo 8, comma 2, ovvero il 3 dicembre 2019.

Sarebbe, in questo modo, disatteso l'art. 23-*bis* 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, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il quale prevede le modalità ordinarie di affidamento dei servizi pubblici locali (compresi i servizi di trasporto pubblico locale) e, in ogni caso, un regime transitorio per l'affidamento, difforme da quello previsto della normativa regionale in questione.

Sussisterebbe, inoltre, un contrasto con l'art. 18 del decreto legislativo del 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) che, nell'individuare il termine ultimo entro cui le Regioni possono mantenere gli affidamenti agli attuali concessionari di servizi di trasporto pubblico locale, pone tuttavia «l'obbligo», per tale periodo transitorio, «di affidamento di quote di servizio o di servizi speciali mediante procedure concorsuali», procedure da utilizzare in via esclusiva alla scadenza del periodo transitorio.

Su tali basi, quindi, viene ipotizzata la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, avendo la giurisprudenza costituzionale più volte affermato che la «configurazione della tutela della concorrenza ha una portata così ampia da legittimare interventi dello Stato volti sia a promuovere, sia a proteggere l'assetto concorrenziale del mercato» (sentenze n. 320 del 2008, n. 80 del 2006, n. 272 del 2004).

Inoltre, il medesimo art. 42, comma 2, «alterando il regime del libero mercato delle prestazioni e dei servizi, in violazione degli obblighi comunitari in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici, derivanti dal Regolamento CEE n.1370/2007 nonché degli artt. 49 e seguenti del Trattato CEE» (*recte*: artt. 56 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost.

1.3. — Infine, l'impugnativa statale investe l'art. 46 della legge regionale n. 8 del 2010, secondo cui i componenti del CORECOM Calabria sono rieleggibili per una sola volta.

La norma in esame violerebbe i principi fondamentali di cui alla legge 31 luglio 1997, n. 249 (Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo) e l'art. 1, paragrafo A, numero 5), della delibera di tale Autorità, che dispongono il divieto assoluto di rieleggibilità del CORECOM.



Di qui l'ipotizzato contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di ordinamento delle comunicazioni.

2. — Con memoria il 1° marzo 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri insiste per la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme impugnate.

Preliminarmente, peraltro, il ricorrente sottolinea la natura provvedimentale della legge della Regione Calabria n. 8 del 2010, giacché la lettura di alcune delle sue norme – quali, ad esempio, gli artt. 13 e 17 – rivelerebbe la volontà del legislatore di «disciplinare e regolare casi specifici e concreti riguardanti un numero determinato di soggetti ovvero determinati enti o istituzioni», nonché quella «di attribuire a ben precisi soggetti collettivi sovvenzioni in danaro per iniziative e progetti».

Ribadisce, per il resto, le censure già proposte avverso gli artt. 32 e 38, commi 1 e 2, della legge impugnata, sottolineando come gli stessi – oltre a contrastare con gli artt. 3 e 97 Cost. – violino la competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, da intendere, più che come una materia in senso stretto, come «una funzione che, a livello nazionale e quanto alla finanza pubblica spetta allo Stato» (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 17 e n. 4 del 2004).

Quanto, invece, all'art. 43, comma 2, il ricorrente – nel confermare che esso si pone in contrasto con l'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 – insiste nel sottolinearne la illegittimità rispetto all'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost.

Atteso, infatti, che la potestà esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza sarebbe da intendere, secondo la giurisprudenza costituzionale, «in senso finalistico» (sono richiamate, sul punto, le sentenze n. 320 del 2008, n. 80 del 2006 e nn. 272 e 14 del 2004), il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea come tale esclusività si traduca «nella legittima adozione, da parte del legislatore statale, di una disciplina integrale e dettagliata» mediante disposizioni, non solo «idonee ad incidere, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse sono propri, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano» (sono citate le sentenze n. 430 e n. 401 del 2007), ma anche in grado di assurgere al rango di norme parametro negli eventuali giudizi di legittimità costituzionale di leggi regionali invasive delle competenze statali.

Considerato in diritto

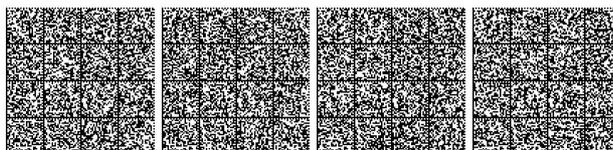
1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri – nell'ambito di una più ampia impugnativa della legge regionale di seguito indicata – ha promosso questione di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli articoli 32, 38, commi 1 e 2, 43, comma 2, e 46 della legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2010, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002), per violazione, nel complesso, degli articoli 3, 97 e 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo, della Costituzione.

1.1. — Rinviata a separata pronuncia la trattazione delle altre questioni di legittimità costituzionale prospettate con il ricorso introduttivo, si deve osservare che l'impugnazione delle disposizioni contenute negli artt. 32, 38, commi 1 e 2, e 46 della citata legge regionale poggia essenzialmente sulla deduzione della violazione, da parte della Regione, di principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica (nonché dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione, almeno per quanto concerne i primi due articoli), mentre per l'art. 43, comma 2, viene dedotta la violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

2. — Non si è costituita in giudizio la Regione Calabria.

3. — Deve essere preliminarmente chiarito che i commi 1 e 2 dell'art. 32 della legge regionale n. 8 del 2010, oggetto di impugnazione da parte dello Stato, hanno disposto la modificazione degli articoli 17 e 18 della legge regionale 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), elevando dal 70 al 100 per cento il costo, a carico del «Fondo sanitario regionale», delle prestazioni riabilitative a favore di anziani e disabili. Contestualmente, il comma 3 del medesimo art. 32 ha abrogato, a decorrere dal 2010, gli stessi articoli 17 e 18 della citata legge regionale n. 22 del 2007.

Alla luce delle suindicate disposizioni, questa Corte è chiamata, innanzitutto, a valutare le possibili conseguenze destinate ad interessare il *thema decidendum*, derivanti, in primo luogo, dalla intervenuta abrogazione dei suindicati articoli 17 e 18 (cioè proprio i due articoli contestualmente modificati), nonché, in secondo luogo, dalle ulteriori sopravvenienze normative che hanno investito sia l'art. 32, sia il successivo articolo 38 della medesima legge regionale n. 8 del 2010.



3.1. — Quanto alla suddetta abrogazione, si deve osservare che essa non assume rilievo con riferimento alla questione di legittimità costituzionale delle norme sottoposte allo scrutinio di questa Corte.

L'abrogazione – operata dall'art. 32, comma 3, della legge regionale impugnata – delle disposizioni contenute nei citati articoli 17 e 18 trova la sua spiegazione, sul piano logico, nella circostanza che il legislatore regionale ha evidentemente inteso dare copertura normativa alla nuova ripartizione dei costi delle prestazioni riabilitative effettuate, a favore degli anziani e dei disabili per il periodo intercorrente tra le due leggi del 2007 e del 2010, in modo non conforme a quanto stabilito dagli stessi articoli 17 e 18 nel loro testo originario.

Solo così si comprende il motivo per il quale il legislatore regionale ha modificato il criterio di riparto di tali costi, incidendo sulle disposizioni prima citate, e contestualmente le ha abrogate a decorrere dall'anno 2010, dopo averle modificate nel senso dell'aumento del costo, a carico del fondo sanitario regionale, delle prestazioni riabilitative in questione.

Sotto un secondo aspetto, deve osservarsi che l'abrogazione di tali articoli non dà luogo ad alcun vuoto normativo, dal momento che il predetto comma 3 – nello stabilire, contestualmente alla eliminazione dei suddetti articoli, che (tutti) gli «oneri per le strutture socio-sanitarie, a partire dall'anno corrente (2010), sono interamente a carico del fondo sanitario regionale» – deve essere interpretato nel senso che esso mira a conferire, *pro futuro*, portata generale a quella scelta che, con riferimento agli esercizi pregressi, i riformulati artt. 17 e 18 della legge regionale n. 22 del 2007 hanno dettato unicamente per i costi relativi a tutte le prestazioni di riabilitazione a ciclo diurno destinate a favore di anziani e disabili.

3.2. — Del pari, anche se per ragioni differenti, risultano prive di influenza, rispetto all'oggetto del presente giudizio, tanto la ulteriore abrogazione degli articoli 32 e 38 della legge regionale n. 8 del 2010, disposta dall'art. 3 del decreto del Presidente della Giunta regionale 24 agosto 2010, n. 4, recante «Disposizioni in materia sanitaria relative alla delibera del Consiglio dei Ministri del 30 luglio 2010 di cui al comma *a*) punto 9 e comma *b*)», quanto la successiva sospensione dei loro effetti ad opera dell'art. 3, comma 1, terzo alinea, del decreto del Presidente della Giunta regionale 9 settembre 2010, n. 9, recante «Disposizioni in materia sanitaria relative alla delibera del Consiglio dei Ministri del 30 luglio 2010 di cui al comma *a*) punto 4 e comma *b*) – Parziale rettifica».

Entrambi i citati decreti debbono, infatti, ritenersi, per la parte qui in esame, *tamquam non essent*, dal momento che sono stati adottati dal Presidente della Giunta regionale nella qualità di commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi nel settore sanitario. Sul punto, è sufficiente richiamare quanto di recente affermato da questa Corte, con la sentenza n. 361 del 2010, secondo cui «la disciplina contenuta nel secondo comma dell'art. 120 Cost. non può essere interpretata come implicitamente legittimante il conferimento di poteri di tipo legislativo ad un soggetto che sia stato nominato Commissario del Governo». Da ciò consegue la inesistenza, per la parte in cui incidono su atti legislativi, dei suddetti decreti adottati dal Presidente della Regione Calabria in veste di commissario *ad acta*.

4. — Tanto premesso, ancora in via preliminare, occorre prendere atto della rinuncia all'impugnazione effettuata dal Presidente del Consiglio dei ministri, nella parte in cui essa investe l'art. 46 della medesima legge regionale.

Detta rinuncia, unitamente alla mancata costituzione della Regione Calabria, comporta l'estinzione parziale del giudizio.

5. — Così delimitato il *thema decidendum*, devono essere, innanzi tutto, esaminate nel merito le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 32 e 38, commi 1 e 2, per violazione di un principio fondamentale della legislazione statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica ex art. 117, terzo comma, Cost.

6. — La questione avente ad oggetto l'art. 32 è fondata.

6.1. — La scelta compiuta da tale norma – nel modificare gli artt. 17 e 18 della legge regionale n. 22 del 2007 – di porre integralmente a carico del «Fondo sanitario regionale» (in luogo della misura del 70 per cento originariamente prevista) i costi relativi tanto alle prestazioni di riabilitazione a ciclo diurno destinate a favore di anziani e disabili, quanto alle prestazioni di riabilitazione a ciclo diurno e di riabilitazione residenziale, si pone in contrasto con la necessità di contenere le spese sanitarie, nella prospettiva della riduzione del disavanzo da cui anche la Regione Calabria risulta gravata.

Sotto questo profilo, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., risulta evidente, avendo la Regione contravenuto all'accordo assunto – in persona del suo Presidente – con il Governo, in ordine all'individuazione delle misure più opportune per conseguire l'obiettivo della riduzione del disavanzo sanitario.

In questa prospettiva, deve osservarsi che la norma di cui all'art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007» considera espressamente vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, «gli interventi individuati dai programmi operativi di riorganizzazione, qualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico» oggetto degli accordi per la riduzione dei disavanzi. Essa, pertanto,



secondo un'ormai costante giurisprudenza di questa Corte, «può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 141 del 2010; analogamente, già la sentenza n. 2 del 2010, nonché, da ultimo, la sentenza n. 77 del 2011).

Ricorre, dunque, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con assorbimento delle altre censure formulate.

7. — Del pari è fondata la questione – prospettata con riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost. – avente ad oggetto l'art. 38 della medesima legge n. 8 del 2010.

7.1. — Quest'ultimo, infatti, stabilisce, al comma 1, che le aziende sanitarie locali della Regione Calabria, previo superamento da parte degli interessati di apposita procedura selettiva, provvedono alla «assunzione a tempo indeterminato del personale attualmente in servizio e che abbia stipulato contratti di lavoro, anche con tipologia di collaborazione coordinata e continuativa, in data anteriore al 28 settembre 2007».

La più recente giurisprudenza di questa Corte, nel vagliare la legittimità costituzionale di norme di leggi regionali che, al pari di quella in esame, hanno disposto la stabilizzazione di personale precario, ha ripetutamente affermato che «la natura comparativa e aperta della procedura è elemento essenziale del concorso pubblico, sicché procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno, violano il carattere pubblico del concorso». Da ciò consegue che, «quando, come nell'ipotesi in esame, sia riscontrabile una riserva integrale di posti al personale interno, deve ritenersi violata quella natura “aperta” della procedura, che costituisce elemento essenziale del concorso pubblico» (da ultimo, sentenza n. 7 del 2011).

Del resto, questa stessa Corte, in un caso sostanzialmente analogo, ha già dichiarato costituzionalmente illegittima – ritenendo «violato il principio del buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 della Costituzione» – una precedente norma di legge della Regione Calabria, la quale aveva stabilito «l'indiscriminata trasformazione dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa in rapporti di lavoro a tempo determinato». Al riguardo, con la sentenza n. 179 del 2010, si è precisato che la scelta in tal senso operata dal legislatore regionale non risulta conforme all'art. 97 Cost., giacché «non richiede che sussistano esigenze organizzative e di fabbisogno di personale, né fissa alcun limite numerico ai contratti da trasformare, né infine, prevede alcuna forma di selezione», omettendo, così, le indicazioni necessarie «a cagione della differente natura giuridica delle prestazioni lavorative rese in regime di contratti di collaborazione coordinata e continuativa (aventi natura autonoma) e di quelle eseguite in virtù di contratti di lavoro a termine (aventi natura subordinata)». Né, d'altra parte, la previsione di non meglio precisate “procedure selettive” (contenuta nella norma oggetto del presente scrutinio) può ritenersi sufficiente a superare i dubbi di legittimità costituzionale prospettati ai sensi dell'art. 97 Cost., giacché esso impone il ricorso a procedure comparative che siano aperte, cioè pubbliche.

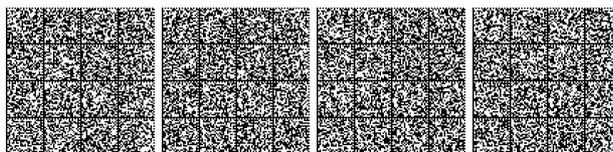
Infine, la norma impugnata, nel porsi in controtendenza rispetto all'obiettivo del contenimento della spesa sanitaria regionale, viola anche – per le ragioni già sopra evidenziate – l'art. 117, terzo comma, Cost.

7.2. — Anche il comma 2 del medesimo art. 38 partecipa degli stessi vizi che inficiano il comma precedente.

Tale disposizione – secondo cui la Regione «riconosce l'esercizio professionale dei laureati in scienze delle attività motorie e sportive nelle strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private, sia ai fini del mantenimento della migliore efficienza fisica nelle differenti fasce d'età e nei confronti delle diverse abilità, sia ai fini di socializzazione e di prevenzione» – deve essere interpretata, anche in ragione della sua collocazione sistematica, in stretta correlazione con quanto stabilito al comma precedente. Essa, in altri termini, è finalizzata ad attribuire rilievo a pregresse esperienze lavorative, maturate a titolo precario presso strutture sanitarie (sia pubbliche che private), da soggetti laureati in scienze delle attività motorie e sportive, sempre nella prospettiva della stabilizzazione del loro rapporto di lavoro presso le Aziende sanitarie locali della Regione Calabria.

8. — È fondata anche la questione che investe – in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost. – l'art. 43, comma 2.

8.1. — Tale comma – nel disporre la proroga dei contratti di servizio pubblico, relativi ai servizi di trasporto pubblico locale, al 31 dicembre 2010, con eventuali rinnovi annuali entro il termine finale previsto dal Regolamento CE del 23 ottobre 2007, n. 1370/2007 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio CEE n. 1191/69 e CEE n. 1107/70), all'articolo 8, comma 2 (ovvero il 3 dicembre 2019) – si pone in contrasto con quanto stabilito dall'art. 23-bis 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, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che delinea un regime transitorio per l'affidamento del servizio di forme da quello previsto dalla disposizione impugnata.



Sul punto, deve essere richiamato quanto di recente affermato da questa Corte, la quale – nel ribadire come la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica debba essere ricondotta alla materia, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, della tutela della concorrenza, tenuto conto della sua diretta incidenza sul mercato – ha ravvisato una violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., proprio in presenza di una norma di legge regionale che, in materia di servizi pubblici locali, «determina un regime transitorio per la cessazione degli affidamenti diretti già in essere», che «si pone in evidente contrasto con il regime transitorio disciplinato dall'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008» (sentenza n. 325 del 2010).

Nella specie, ricorrendo un'evenienza analoga, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma impugnata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separati giudizi la decisione delle questioni di legittimità costituzionale delle altre norme della legge regionale impugnata,

dichiara estinto il giudizio, limitatamente all'impugnazione dell'articolo 46 della legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2010, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002), proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 32, 38, commi 1 e 2, e 43, comma 2, della medesima legge della Regione Calabria n. 8 del 2010.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria l'11 aprile 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0235

N. 124

Sentenza 4 - 11 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Amministrazione pubblica - Incarichi di funzione dirigenziale generale conferiti a personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001 - Prevista cessazione decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo ('spoils system') - Violazione dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 19, comma 8, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 40 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.
- Costituzione, art. 97.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), promosso dal Tribunale di Roma nel procedimento vertente tra N. Z. e il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali ed altro con ordinanza dell'8 aprile 2010 iscritta al n. 256 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visto l'atto di costituzione di N. Z.;

Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2011 il Giudice relatore Sabino Cassese;

Udito l'avvocato Tommaso Di Nitto per N. Z.

Ritenuto in fatto

1. – Il Tribunale di Roma, con ordinanza dell'8 aprile 2010, ha sollevato, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nel testo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 40 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), «nella parte in cui dispone che gli incarichi di funzione dirigenziale generale di cui al comma 5-bis, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo».

La disposizione censurata stabilisce quanto segue: «Gli incarichi di funzione dirigenziale di cui al comma 3, al comma 5-bis, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'articolo 23, e al comma 6, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo».

1.1. – Il Tribunale rimettente riferisce che al ricorrente nel giudizio principale, dirigente di ricerca di primo livello professionale dell'Istat, è stato conferito, ai sensi dell'art. 19, commi 4 e 5-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 31 luglio 2007, l'incarico dirigenziale di livello generale di coordinatore della Direzione generale per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali, nell'ambito del Ministero della solidarietà (poi Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali), con durata di cinque anni (1° agosto 2007/31 luglio 2012). Tale incarico, secondo quanto espone il giudice rimettente, è stato conferito al ricorrente nel giudizio *a quo* nella sua qualità di soggetto non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Secondo quanto riporta il Tribunale rimettente, con nota del 21 luglio 2008, il Ministero ha comunicato la scadenza *ope legis* del predetto incarico, a decorrere dal 1° agosto 2007 (*recte*: 1° agosto 2008), ai sensi della disposizione censurata. Il giudice *a quo* riferisce di essere stato quindi adito dal ricorrente nel giudizio principale, che domanda: *a*) la dichiarazione di inefficacia della revoca dell'incarico, con ordine di reintegrazione dalla data della revoca stessa (14 agosto 2008) ovvero con accertamento del diritto ad ottenere un incarico equivalente, nonché la condanna al pagamento delle differenze retributive maturate dalla data di attuazione della revoca alla reintegra; *b*) in via subordinata, in caso di rigetto della domanda di reintegra, la condanna al pagamento delle differenze retributive dalla data di attuazione della revoca a quella di scadenza dell'incarico (31 luglio 2012); *c*) in ogni caso, il risarcimento del danno personale. Il Tribunale rimettente riferisce, infine, che il Ministero si è costituito nel giudizio *a quo*, eccependo la carenza di giurisdizione del giudice adito e chiedendo il rigetto della domanda.



1.2. – Preliminarmente, il giudice *a quo* ritiene che sussista la propria giurisdizione in quanto «il conferimento e la revoca di incarichi dirigenziali mantengono la natura di determinazioni assunte dall'amministrazione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, come [...] tutti gli atti attinenti ai profili organizzativi e gestionali di rapporti di lavoro già costituiti», in base all'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, al cui impianto non avrebbe apportato modifiche la legge n. 145 del 2002. Del resto, il giudice rimettente richiama in proposito la giurisprudenza di questa Corte secondo cui «la inammissibilità delle questioni incidentali di legittimità costituzionale, sotto il profilo della carenza di giurisdizione del giudice *a quo*, può verificarsi solo quando il difetto di giurisdizione emerga *ictu oculi*, cioè in modo macroscopico e manifesto (*ex multis*, sentenze n. 156 del 2007 e n. 144 del 2005).

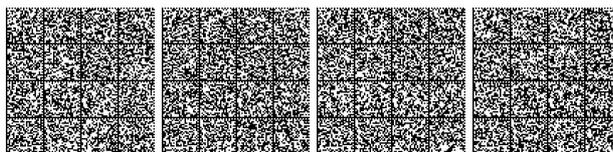
1.3. – In punto di rilevanza, il giudice rimettente ritiene che al caso di specie, che riguarda un «incarico dirigenziale di livello generale ma “non apicale” [...] conferito a soggetto non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001», sia applicabile l'art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001, nella formulazione precedente rispetto a quella attualmente vigente, che prevedeva, anche per tale tipologia di incarichi, la cessazione automatica decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo. Infatti, secondo il giudice rimettente, nonostante l'art. 40, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 150 del 2009 abbia sottratto gli incarichi di cui al comma 5-*bis* all'applicazione del censurato meccanismo di cessazione automatica, tuttavia quest'ultimo continuerebbe ad applicarsi per le cessazioni che, come quella in esame, si siano verificate prima dell'entrata in vigore della nuova normativa, in base al principio «tempus regit actum» di cui all'art. 11 disp. prel. cod. civ. Per tali ragioni, dunque, ad avviso del Tribunale rimettente, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001, nella versione antecedente alle modifiche introdotte dall'art. 40 del d.lgs. n. 150 del 2009, è rilevante, risultando «evidente che il suo accoglimento renderebbe illegittima la cessazione anticipata dell'incarico e consentirebbe alla parte ricorrente di richiedere l'accoglimento delle pretese azionate, in particolare di quelle risarcitorie».

1.4. – Nel merito, il giudice *a quo* afferma l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, a tale scopo ampiamente riportando, nella propria ordinanza di rimessione, la giurisprudenza costituzionale in materia di spoils system. Il giudice rimettente richiama in particolare le sentenze n. 81 del 2010 e n. 161 del 2008, con le quali questa Corte ha stabilito che i principi da essa sanciti con riferimento agli incarichi dirigenziali non apicali conferiti a dirigenti di ruolo trovano applicazione anche nel caso degli incarichi dello stesso tipo conferiti a soggetti esterni.

In primo luogo, il giudice *a quo* rileva che questa Corte, con la sentenza n. 161 del 2008, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 161, del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, nella parte in cui disponeva la cessazione automatica, salvo conferma, degli incarichi conferiti a dirigenti di pubbliche amministrazioni non appartenenti ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001, conferiti prima del 17 maggio 2006. In tale occasione – osserva il giudice rimettente – questa Corte ha stabilito che «la natura esterna dell'incarico non costituisce un elemento in grado di diversificare in senso fiduciario il rapporto di lavoro dirigenziale», con la conseguenza che anche per i dirigenti esterni – così come ha previsto la sentenza n. 103 del 2007 per i dirigenti interni – il rapporto di lavoro deve essere «connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale fra i compiti di indirizzo politico amministrativo e quelli di gestione».

In secondo luogo, il Tribunale rimettente richiama la sentenza n. 81 del 2010, con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 161, del decreto legge n. 262 del 2006, nella parte in cui disponeva la cessazione automatica, salvo conferma, degli incarichi conferiti, prima del 17 maggio 2006, a soggetti esterni di particolare e comprovata qualificazione professionale. Anche in tal caso – rileva il giudice *a quo* – questa Corte ha ribadito «la ininfluenza, sul piano funzionale, del fatto che l'atto di attribuzione di una determinata funzione dirigenziale ad un dirigente esterno, dipendente di altra amministrazione, e il correlato contratto individuale non si innestino su un rapporto di lavoro dirigenziale già esistente con la stessa amministrazione». Di conseguenza, ad avviso del rimettente, i principi affermati con la sentenza n. 161 del 2008 sono stati ritenuti applicabili da questa Corte, con la pronuncia n. 81 del 2010, anche quando «l'incarico dirigenziale esterno [...] sia stato conferito non a dirigenti dipendenti da altre amministrazioni, ma a soggetti privi di status dirigenziale, che abbiano particolare e comprovata qualificazione professionale».

Ad avviso del giudice *a quo*, le predette considerazioni – relative in particolare «alla inidoneità della natura esterna dell'incarico a connotare in senso fiduciario il rapporto di lavoro dirigenziale», «sono chiaramente applicabili alla fattispecie in esame, comportando l'illegittimità della relativa disciplina».



2. – È intervenuto in giudizio, con atto depositato in data 11 ottobre 2010, il ricorrente nel giudizio principale, chiedendo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata. La parte privata osserva che, benché lo stesso legislatore, mostrandosi consapevole dell'incostituzionalità della norma censurata, abbia deciso di abrogarla (art. 40, comma 1, lettera g) del d.lgs. n. 150 del 2009), nel lasso temporale di applicazione della stessa il ricorrente è stato rimosso dall'incarico dirigenziale, con conseguente rilevanza della questione sollevata. Nel merito, la parte privata intervenuta richiama la giurisprudenza costituzionale secondo cui la decadenza *ex lege* di incarichi dirigenziali non apicali, quale quello di specie, viola, in carenza di garanzie procedurali, i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità, sottolineando in particolare che tali conclusioni «non mutano neppure nel caso in cui l'incarico dirigenziale sia stato conferito ad un soggetto esterno all'amministrazione conferente». In prossimità dell'udienza, il ricorrente nel giudizio principale ha depositato una memoria, ribadendo quanto affermato nell'atto di costituzione e insistendo per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Roma, con ordinanza dell'8 aprile 2010, ha sollevato, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nel testo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 40 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), «nella parte in cui dispone che gli incarichi di funzione dirigenziale generale di cui al comma 5-bis, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo».

Il Tribunale rimettente ritiene che la disposizione censurata sia in conflitto con i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione. Il giudice *a quo* argomenta in base alla giurisprudenza costituzionale in materia di spoils system, richiamando, in particolare, le sentenze n. 81 del 2010 e n. 161 del 2008, con le quali questa Corte ha stabilito che le ragioni da essa poste a fondamento della dichiarazione di illegittimità costituzionale di meccanismi di spoils system riferiti a incarichi dirigenziali non apicali conferiti a dirigenti di ruolo trovano applicazione anche nel caso in cui incarichi dello stesso tipo siano conferiti a soggetti esterni.

2. – La questione è fondata.

3. – Preliminarmente, è utile sia ricostruire il contesto normativo nel quale si inserisce la disposizione censurata, sia richiamare la giurisprudenza costituzionale rilevante in materia.

L'ambito di applicazione dell'art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001, che dispone la cessazione di incarichi dirigenziali quale effetto automatico del mutamento di governo, ha subito diverse modificazioni nel corso del tempo.

Originariamente limitato ai soli incarichi di cui all'art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 (segretario generale di ministeri, direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e incarichi di livello equivalente), tale meccanismo di spoils system è stato successivamente esteso agli incarichi di livello dirigenziale generale, nonché di livello dirigenziale non generale, in ragione delle particolari caratteristiche soggettive del titolare dell'incarico, cioè nelle ipotesi in cui tali incarichi fossero conferiti a dirigenti pubblici non appartenenti ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001 o anche a soggetti esterni che non fossero dirigenti pubblici. In particolare, l'art. 2, comma 159, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, con una disposizione destinata ad applicarsi in via permanente (a regime), ha modificato il testo dell'art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001, estendendo l'applicazione del meccanismo di spoils system in esame agli incarichi dirigenziali di cui al comma 5-bis dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001, e a quelli di cui al comma 6 del medesimo art. 19 (incarichi conferiti «a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione»). Inoltre, con riferimento a queste stesse tipologie di incarichi, l'art. 2, comma 161, del d.l. n. 262 del 2006, ha previsto un meccanismo di spoils system applicabile in via transitoria (*una tantum*), stabilendo che tali incarichi, conferiti prima del 17 maggio 2006, cessassero ove non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto.



Il meccanismo transitorio (*una tantum*) è stato dichiarato illegittimo da questa Corte, sia nella parte in cui si riferiva agli incarichi di cui al comma 5-bis dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 (sentenza n. 161 del 2008), sia nella parte in cui si applicava agli incarichi di cui al comma 6 del medesimo articolo (sentenza n. 81 del 2010). Il corrispondente meccanismo permanente (a regime), sulla cui base è intervenuta la decadenza *ope legis* contestata nel giudizio principale, è stato invece abrogato dal legislatore, che, con l'art. 40 del d.lgs. n. 150 del 2009, ha ripristinato l'originario ambito di applicazione dell'art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001, attualmente applicabile alle sole posizioni dirigenziali di cui al comma 3 del medesimo articolo. Tale abrogazione peraltro non influisce sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata con l'ordinanza in epigrafe, atteso che essa è intervenuta successivamente all'adozione del provvedimento impugnato nel giudizio *a quo*, la cui legittimità deve essere dunque valutata dal rimettente in base al quadro normativo vigente al momento della sua adozione.

4. – Ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale investe una disposizione che, nella parte censurata, prevede un meccanismo di spoils system dalle seguenti caratteristiche: *a)* sotto il profilo oggettivo, cioè del tipo e livello di incarico conferito, riguarda i titolari di tutti gli incarichi previsti dall'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, compresi in particolare gli incarichi di livello dirigenziale generale, come quello cui la disposizione è stata applicata nella fattispecie oggetto del giudizio *a quo*; *b)* sotto il profilo soggettivo, cioè della provenienza del titolare dell'incarico, si applica agli incarichi a dirigenti pubblici non appartenenti ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001 (art. 19, comma 5-bis del d.lgs. n. 165 del 2001); *c)* sotto il profilo dell'efficacia nel tempo, opera a regime, essendo cioè destinato a trovare applicazione in occasione di ogni futuro avvicendamento di governo.

Quanto al primo profilo, questa Corte ha più volte affermato l'illegittimità costituzionale di meccanismi di spoils system riferiti ad incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di compiti di gestione, cioè di «funzioni amministrative di esecuzione dell'indirizzo politico» (sentenze n. 224 e n. 34 del 2010, n. 390 e 351 del 2008, n. 104 e n. 103 del 2007), ritenendo, di converso, costituzionalmente legittimo lo spoils system quando riferito a posizioni apicali (sentenza n. 233 del 2006), del cui supporto l'organo di governo «si avvale per svolgere l'attività di indirizzo politico amministrativo» (sentenza n. 304 del 2010). Non vi è dubbio che la disposizione censurata si riferisca ad incarichi che comportano esercizio di funzioni di gestione amministrativa. Più in particolare, essa si applica, ed ha trovato applicazione nella fattispecie oggetto del giudizio principale, ad una tipologia di incarichi (incarichi dirigenziali di livello generale dell'amministrazione dello Stato) con specifico riferimento ai quali questa Corte ha già avuto modo di dichiarare l'illegittimità costituzionale di meccanismi di cessazione automatica disposti in via transitoria dal legislatore (sentenza n. 103 del 2007).

Sotto il secondo profilo, relativo alle caratteristiche del soggetto cui l'incarico viene conferito, questa Corte, come già ricordato, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 161, del decreto-legge n. 262 del 2006, nella parte in cui esso si applicava agli incarichi a dirigenti pubblici non appartenenti ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001 (sentenza n. 161 del 2008). Con tale pronuncia, pertanto, è stato dichiarato illegittimo un meccanismo di spoils system transitorio (*una tantum*) del tutto analogo, sotto il profilo soggettivo, a quello previsto, a regime, dalla disposizione attualmente censurata. In tale occasione, questa Corte ha osservato che «la natura esterna dell'incarico non costituisce un elemento in grado di diversificare in senso fiduciario il rapporto di lavoro dirigenziale, che deve rimanere caratterizzato, sul piano funzionale, da una netta e chiara separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestorie». Da ciò consegue che «anche per i dirigenti esterni il rapporto di lavoro instaurato con l'amministrazione che attribuisce l'incarico deve essere – come questa Corte ha già avuto modo di affermare con la citata sentenza n. 103 del 2007 – connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione» (sentenza n. 161 del 2008; successivamente, sentenza n. 81 del 2010).

Sotto il terzo profilo, ossia l'efficacia nel tempo, la disposizione censurata – diversamente da quanto prevedeva la norma dichiarata illegittima con la sentenza n. 161 del 2008 – non ha carattere transitorio e non opera *una tantum*, ma introduce un meccanismo di spoils system a regime. Tale differenza, rispetto ad analoghi meccanismi dichiarati illegittimi da questa Corte con precedenti pronunce, non può indurre ad una diversa conclusione in punto di legittimità costituzionale. Se è illegittima una norma che, per una sola volta e in via transitoria, disponga la cessazione automatica di incarichi dirigenziali, a prescindere da ogni valutazione circa l'operato dei dirigenti, a maggior ragione deve ritenersi illegittima una disposizione che consenta di replicare un simile meccanismo per un numero indeterminato di future occasioni.

5. – Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 8, d.lgs. n. 165 del 2001, nella parte in cui dispone che gli incarichi di funzione dirigenziale generale di cui al comma 5-bis, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nel testo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 40 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), nella parte in cui dispone che gli incarichi di funzione dirigenziale generale di cui al comma 5-bis, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: CASSESE

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria l'11 aprile 2011

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0236

N. 125

Ordinanza 4 - 11 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Sanzioni amministrative accessorie all'accertamento di reati - Sospensione della patente di guida da parte del Prefetto e ritiro immediato della patente da parte degli agenti verbalizzanti - Possibilità anche in assenza di accertamento definitivo in sede giudiziale del reato contestato - Lamentata violazione di parametri costituzionali solo numericamente indicati - Totale carenza di descrizione della fattispecie concreta - Conseguente impossibilità della valutazione sulla rilevanza e non manifesta infondatezza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Cod. strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 223, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 25.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 223, commi 2 e 3, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso dal Giudice di pace di Giulianova nel procedimento vertente tra G. N. e la Prefettura di Teramo con ordinanza del 24 marzo 2010, iscritta al n. 336 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, 1ª serie speciale, dell'anno 2010.

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

Udito nella camera di consiglio del 23 marzo 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

Ritenuto che il Giudice di pace di Giulianova, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 24 e 25 della Costituzione, dell'articolo 223, commi 2 e 3, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), «nella parte in cui non prevede che la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida venga irrogata, non quale conseguenza di un accertamento definitivo in sede penale del reato contestato», bensì «anticipando gli effetti di una sentenza di condanna»;

che il giudice *a quo* – «accogliendo i rilievi di parte ricorrente» – ha censurato la norma suddetta in quanto prevede che la sospensione della patente sia disposta in mancanza di «un accertamento definitivo in sede giudiziale e nella parte in cui prevede che gli agenti verbalizzanti possano ritirare immediatamente la patente di guida nel caso di accertamento di ipotesi di reato»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, in subordine, non fondata;

che la difesa statale rileva, preliminarmente, l'avvenuta sostituzione dell'art. 223 del codice della strada – successivamente all'adozione dell'ordinanza di rimessione – ad opera dell'art. 43, comma 4, della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale);

che viene, poi, dedotta l'inammissibilità della questione, perché l'ordinanza di rimessione difetterebbe completamente della descrizione della fattispecie concreta oggetto del giudizio principale, nonché di ogni motivazione in ordine alla rilevanza e non manifesta infondatezza della questione sollevata;

che, inoltre, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la norma censurata non anticiperebbe gli effetti della sentenza di condanna, sussistendo – come avrebbe chiarito la giurisprudenza di questa Corte – «una radicale differenza di finalità e presupposti tra il provvedimento prefettizio di sospensione provvisoria della patente di guida, adottato nei casi previsti dall'art. 223 del decreto legislativo n. 285 del 1992, e la sanzione accessoria della sospensione della patente di guida, inflitta dal giudice penale all'esito dell'accertamento del reato» (è citata l'ordinanza n. 344 del 2004);

che, difatti, questa Corte ha già ritenuto – rileva sempre la difesa statale – che «pur costituendo anch'essa misura afflittiva, la sospensione provvisoria della patente di guida è provvedimento amministrativo di natura cautelare, strumentalmente e teleologicamente teso a tutelare con immediatezza l'incolumità dei cittadini e l'ordine pubblico, impedendo che il conducente del veicolo continui nell'esercizio di un'attività potenzialmente creativa di ulteriori pericoli» (così, nuovamente, la citata ordinanza n. 344 del 2004);

che su tali basi, pertanto, la difesa statale ha concluso per la declaratoria di inammissibilità o, in subordine, per il rigetto della questione.

Considerato che il Giudice di pace di Giulianova, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 24 e 25 della Costituzione, dell'articolo 223, commi 2 e 3, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), «nella parte in cui non prevede che la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida venga irrogata, non quale conseguenza di un accertamento definitivo in sede penale del reato contestato», bensì «anticipando gli effetti di una sentenza di condanna»;

che, *in limine*, deve rilevarsi come la sopravvenuta modificazione della norma censurata – ad opera dell'art. 43, comma 4, della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale) – non influisca sul *thema decidendum*;

che il citato *ius superveniens* – nel parificare, quanto alla sospensione provvisoria della patente di guida, tutte le ipotesi di reato per le quali è prevista la sanzione amministrativa accessoria della sospensione o della revoca della patente di guida – appare privo di effetti rispetto alla questione sollevata dal remittente, secondo cui la sospensione provvisoria anticiperebbe gli effetti della sanzione in difetto di un accertamento giudiziale della commessa infrazione;

che, nondimeno, la totale carenza di descrizione della fattispecie concreta oggetto del giudizio principale, impedendo ogni valutazione sulla rilevanza della questione sollevata, comporta la manifesta inammissibilità della stessa (*cf.*, da ultimo, ordinanze numeri 50, 13 e 6 del 2010).

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 223, commi 2 e 3, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevata – in riferimento agli articoli 3, 24 e 25 della Costituzione – dal Giudice di pace di Giulianova con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria l'11 aprile 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0237

N. 126

Ordinanza 4 - 7 aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Riscossione esattoriale - Disposizioni sui pagamenti delle cartelle esattoriali - Applicabilità ai soli ruoli consegnati agli agenti della riscossione a decorrere dal 1° giugno 2008 - Denunciata violazione di precedente decisione della Corte costituzionale e di numerosi parametri costituzionali - Incompleta ed inesatta ricostruzione del contenuto della disposizione denunciata - Censure formulate in modo generico ed apodittico - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.l. 31 dicembre 2007, n. 248 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31), art. 36, comma 4-ter.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 28, 97, 113, 134 e 136.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

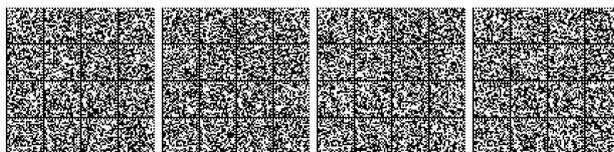
Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 4-ter, del decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga dei termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, promosso dal Giudice di pace di Catanzaro nel procedimento vertente tra G. L. e la Equitalia E.TR. s.p.a. ed altro con ordinanza dell'8 luglio 2009 iscritta al n. 361 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, 1^a serie speciale, dell'anno 2010.



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

Udito nella camera di consiglio del 23 marzo 2011 il Giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto che il Giudice di pace di Catanzaro, con ordinanza dell'8 luglio del 2009, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 29, 97, 113, 134 e 136 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 4-ter, 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, «nella parte in cui prevede che le disposizioni sui pagamenti delle cartelle esattoriali si applicano solo ai ruoli consegnati agli agenti della riscossione a decorrere dal 1° giugno 2008»;

che il giudice rimettente riferisce che il ricorrente nel giudizio principale impugna una cartella esattoriale, notificatagli in data 17 luglio 2007, relativa al pagamento di una sanzione amministrativa, lamentando l'illegittimità di tale provvedimento «in quanto mancante di dati fondamentali» come «l'indicazione del termine e l'autorità cui ricorrere, nonché per la mancata indicazione del responsabile del procedimento»;

che il giudice rimettente solleva la questione di legittimità costituzionale, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata sulla base delle testuali argomentazioni che seguono: «la rilevanza della questione di incostituzionalità è fondata, soprattutto alla luce della pronuncia della stessa Corte costituzionale ord. n. 377 del 9.11.07, la quale viene deliberatamente violata e privata di ogni valore con aggressione degli artt. 134 e 136 Cost.; altresì per la sperequazione che l'articolo impugnato produce nei confronti dei cittadini, con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost., nonché degli artt. 24 e 113 Cost., per la lesione del diritto di difesa»;

che il giudice rimettente aggiunge che «la questione è vieppiù fondata in relazione all'art. 29 Cost., perché produce una illegittima esenzione di responsabilità dei pubblici dipendenti per i loro adempimenti; ed ancora in relazione all'art. 97 Cost. per violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la Corte dichiari la manifesta infondatezza della questione sollevata, atteso che essa è già stata dichiarata non fondata da questa Corte con la sentenza n. 58 del 2009 e le successive ordinanze n. 291 e n. 221 del 2009, nonché n. 13 e n. 349 del 2010.

Considerato che il Giudice di pace di Catanzaro, con ordinanza dell'8 luglio del 2009, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 29 (*recte*: 28), 97, 113, 134 e 136 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 4-ter, 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, «nella parte in cui prevede che le disposizioni sui pagamenti delle cartelle esattoriali si applicano solo ai ruoli consegnati agli agenti della riscossione a decorrere dal 1 giugno 2008»;

che, come ha correttamente rilevato la difesa dello Stato, sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 97 e 113 Cost., questa Corte si è già pronunciata, nel senso della infondatezza, con la sentenza n. 58 del 2009 (ignorata dal giudice *a quo* benché antecedente all'ordinanza di rimessione) e, successivamente, con le ordinanze n. 221 e n. 291 del 2009 e n. 13 e n. 349 del 2010;

che, a prescindere da ciò, il giudice rimettente, con riferimento a tutti i parametri evocati, da un lato, individua in modo impreciso l'oggetto delle censure sollevate, e, dall'altro, non fornisce una sufficiente motivazione a sostegno di esse;

che, sotto il primo profilo, il rimettente, riferendosi genericamente alle «disposizioni sui pagamenti delle cartelle esattoriali», ricostruisce in modo incompleto e inesatto il contenuto della disposizione censurata, omettendo, in particolare, qualsiasi riferimento a quanto essa dispone in merito alla nullità delle cartelle di pagamento per mancata indicazione del responsabile del procedimento, in tal modo non permettendo a questa Corte di cogliere esattamente i termini della questione sollevata e la sua rilevanza nel giudizio principale;

che, sotto il secondo profilo, le censure sollevate dal rimettente sono prive di una specifica e adeguata motivazione, in quanto formulate in modo generico e apodittico;

che, pertanto, le questioni di legittimità costituzionale sollevate devono essere dichiarate manifestamente inammissibili.

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 4-ter, 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 artt. 2, 3, 24, 29 (recte: 28), 97, 113, 134 e 136 della Costituzione, dal Giudice di pace di Catanzaro con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

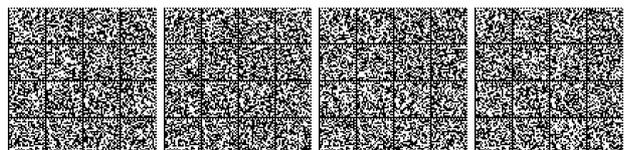
Il redattore: CASSESE

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria l'11 aprile 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0238



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 18

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Imposte e tasse - Norme della Provincia di Trento - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Soggetti passivi che versano contributi agli enti bilaterali che erogano prestazioni di sostegno al reddito sulla base di criteri definiti dalla Giunta provinciale - Riconoscimento di una detrazione dell'IRAP dovuta alla Provincia pari al 90 per cento dell'importo del contributo versato nel corrispondente periodo di imposta ai predetti enti bilaterali - Contrasto con la normativa statale sull'IRAP che consente alle Regioni la sola possibilità di variare l'aliquota e non anche quella di introdurre detrazioni di imposta - Ricorso del Governo - Denunciata esorbitanza dai limiti statutari, violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di sistema tributario.

- Legge della Provincia di Trento 27 dicembre 2010, n. 27, art. 27, comma 4.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, 9 e 73, comma 1-bis; d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 16, comma 3.

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

Contro la Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente della Provincia *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 27, comma 4 della legge provinciale 27 dicembre 2010 n. 27, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 23 febbraio 2011.

Sul B.U.R. Trentino-Alto Adige 28 dicembre 2010, n. 52 è stata pubblicata la Legge Provinciale 27 dicembre 2010, n. 27 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale 2011)».

Il Presidente del Consiglio ritiene che tale legge sia censurabile nelle disposizioni contenute nell'art. 27, comma 4; pertanto propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 comma 1 Cost. per i seguenti

MOTIVI

L'art. 27 comma 4 della L.P. n. 27/2010 così dispone: «Per il periodo di imposta in corso al 1° gennaio 2011 e per i due successivi, nei confronti dei soggetti passivi che versano contributi agli enti bilaterali che erogano prestazioni di sostegno al reddito sulla base di criteri definiti dalla Giunta provinciale, è riconosciuta una detrazione dell'IRAP dovuta alla Provincia pari al 90 per cento dell'importo del contributo versato nel corrispondente periodo di imposta ai predetti enti bilaterali. La predetta detrazione non può in ogni caso comportare, se cumulata con altre agevolazioni d'aliquota IRAP spettanti nel periodo d'imposta, un'agevolazione IRAP complessiva superiore a 0,92 punti percentuali del valore della produzione netta realizzata nel territorio provinciale. Con provvedimento della Giunta provinciale sono inoltre individuati gli enti bilaterali che erogano prestazioni di sostegno al reddito che danno diritto alla detrazione d'imposta disciplinata da questo comma».

Com'è noto, l'art. 16, comma 3 del d.lgs. n. 446/1997 (recante «Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali»), così dispone: «A decorrere dal terzo anno successivo a quello di emanazione del presente decreto, le regioni hanno facoltà di variare l'aliquota di cui al comma 1 fino ad un massimo di un punto percentuale. La variazione può essere differenziata per settori di attività e per categorie di soggetti passivi».



Appare quindi evidente come il legislatore nazionale abbia consentito alle Regioni la sola possibilità di variare l'aliquota (nei limiti di un punto percentuale) e non anche quella di introdurre detrazioni di imposta (come nella fattispecie).

È vero che con l'art. 2, comma 107 n. 2) lett. c) della legge n. 191/2009 (Finanziaria 2010) è stato modificato l'art. 73 del d.P.R. n. 670/1972 (recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»).

In base al comma 1-*bis* introdotto con la citata disposizione (in vigore dal 1° gennaio 2010) «Le province, relativamente ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità, possono in ogni caso modificare aliquote e prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni purché nei limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale».

Orbene dalla lettura della norma si evince che la possibilità di «modificare aliquote e prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni» rispetto a tributi erariali, è subordinata espressamente alla circostanza che lo Stato (rectius: la legge statale), «ne preved[e] la possibilità».

È cioè necessario che la nonna statale (che disciplina il tributo) autorizzi la possibilità di «modificare aliquote e prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni»; ma tale ultima possibilità non è prevista per l'IRAP, in quanto il citato art. 16 si limita a stabilire, al comma 3, che le Regioni «hanno facoltà di variare l'aliquota di cui al comma 1 fino ad un massimo di un punto percentuale».

Né a diverse conclusioni si può pervenire per la sola circostanza che la disposizione censurata prevede, come limite «di chiusura» il fatto che «La predetta detrazione non può in ogni caso comportare, se cumulata con altre agevolazioni d'aliquota IRAP spettanti nel periodo d'imposta, un'agevolazione IRAP complessiva superiore a 0,92 punti percentuali del valore della produzione netta realizzata nel territorio provinciale».

Ciò in quanto, indipendentemente dall'effetto economico della prevista detrazione, deve ritenersi esclusa *in radice* la possibilità di incidere sui meccanismi applicativi del tributo diversi dalla mera variazione dell'aliquota.

La scelta del legislatore nazionale di consentire solo tale ultima possibilità alle Regioni, risponde all'evidenza anche ad esigenze di semplificazione del sistema tributario.

Se può ammettersi che un tributo statale possa avere aliquote differenziate nelle varie regioni, dando luogo a problemi relativi di applicazione (in ordine al contenuto delle rispettive dichiarazioni tributarie; ai modelli da utilizzare ecc.), ben altre complicazioni deriverebbero dalla possibilità che ciascuna regione intervenga con specifiche detrazioni, esenzioni o altro.

La scelta della Provincia di Trento sembra fondarsi su una (insostenibile) interpretazione dell'art. 16, comma 3 del d.lgs. n. 446/1997, nel senso che la variazione massima ivi prevista dell'aliquota IRAP (dell'1%) operi unicamente come limite globale quantitativo, consentendo così, all'interno di tale limite, una qualsiasi rimodulazione del tributo.

Che quella sopra esposta sia la corretta interpretazione della norma, è confermato da quanto espresso al riguardo dalla Corte nella recente sentenza 15 dicembre 2010, n. 357, relativa ad un analogo ricorso proposto avverso una L.P. che disponeva una riduzione delle aliquote IRAP.

In tale decisione, al punto 2.2.3., si legge «Deve invece ritenersi che la riduzione dell'aliquota speciale dell'IRAP stabilita dalle disposizioni denunciate sia consentita dalla modifica dell'art. 73 dello statuto d'autonomia, intervenuta a far data dal 1° gennaio 2010. [...]

In particolare, detto comma 1-*bis* va interpretato nel senso che, nell'ipotesi in cui il gettito di un tributo erariale sia interamente devoluto alla Provincia, questa — ove la legge statale le consenta una qualche manovra sulle aliquote, sulle agevolazioni o sulle esenzioni («ne prevede la possibilità») — può liberamente («in ogni caso») modificare aliquote e prevedere agevolazioni, con il solo limite del rispetto delle «aliquote superiori» fissate dalla legge statale. In altri termini, la Provincia può operare qualsiasi manovra che possa comportare una riduzione del gettito del tributo, diminuendo l'aliquota, anche al di sotto dei limiti minimi eventualmente stabiliti dalla legge statale... ».

In conclusione, la disposizione impugnata, nel prevedere la possibilità di concedere una detrazione d'imposta ad una particolare categoria di contribuenti, nonostante l'art. 16, comma 3 del d.lgs. n. 446/1997 si limiti a concedere esclusivamente la possibilità di una variazione dell'aliquota, eccede la competenza statutaria provinciale di cui agli articoli 8 e 9 dello Statuto di autonomia e si pone in contrasto sia con l'art. 73, comma 1-*bis* dello stesso Statuto che con l'articolo 16, comma 3 del d.lgs. n. 446/97 e conseguentemente viola l'articolo 117, comma 2, lett. e) della Costituzione in materia di sistema tributario.



P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo e conseguentemente annullare l'articolo 27 comma 4 della legge provinciale 27 dicembre 2010, n. 27, 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.

Roma, addì 28 febbraio 2011

L'Avvocato dello Stato: DE BELLIS

11C0175

N. 19

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni per l'attuazione dell'Accordo per l'approvazione del Piano di rientro economico della Regione - Prevista ricognizione delle dotazioni organiche e della spesa del personale delle aziende ed enti pubblici del Servizio sanitario regionale - Previsione di un piano dettagliato di rientro della spesa del personale delle aziende ed enti pubblici del Servizio sanitario regionale - Previsione di un provvedimento della Giunta che fissi gli indirizzi applicativi di cui all'art. 2, comma 72, lett. b), della legge n. 191/2009, riguardante la riorganizzazione della rete ospedaliera - Lamentata adozione di misure e interventi che formano già specifico oggetto dell'Accordo stipulato il 29 novembre 2010 e dell'allegato Piano di rientro dal disavanzo sanitario - Contrasto con la normativa nazionale secondo cui il Piano predetto è vincolante e non può essere sostituito o modificato - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

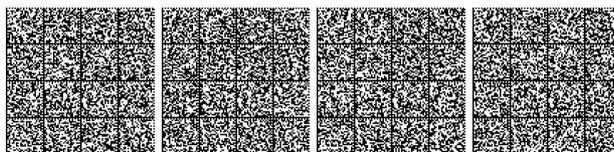
- Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 19, art. 11, commi 3, 4 e 5.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Esenzione dal pagamento della quota di compartecipazione alla spesa sanitaria (c.d. ticket) per visite ed esami specialistici - Inclusione fra le categorie di esenti per reddito, anche degli inoccupati e familiari a carico, e dei lavoratori in mobilità e familiari a carico - Prevista regolamentazione dei procedimenti di riconoscimento e di fruizione delle esenzioni da parte della giunta regionale - Lamentato contrasto con la normativa nazionale che non prevede tali categorie e che fissa limiti di reddito, nonché contrasto con il piano di rientro - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nelle materie concorrenti del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute.

- Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 19, art. 13, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 81; legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 8, comma 16.

Ambiente - Norme della Regione Puglia - Parco naturale regionale "Terra delle gravine" - Abrogazione del divieto di transitare con mezzi motorizzati fuori dalle strade statali, provinciali, comunali, private e vicinali gravate dai servizi pubblici di passaggio - Contrasto con la normativa nazionale che dispone che il soggiorno e la circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo sia disciplinato dal regolamento del parco, nonché interferenza nei confronti di specie ed habitat tutelate dalla normativa comunitaria - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari, violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 19, art. 37, nella parte in cui abroga la lettera i) del comma 7 dell'art. 4 della legge Regione Puglia 20 dicembre 2005, n. 18.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 11, comma 2, lett. c); direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992; direttiva 2009/147/CE del 30 novembre 2009.



Amministrazione pubblica - Sicurezza pubblica - Norme della Regione Puglia - Istituzione dell'Agenzia regionale per la promozione della legalità e della cittadinanza sociale - Prevista definizione con legge regionale dei compiti e delle attività dell'Agenzia - Ritenuta analogia con l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata - Contrasto con la normativa statale che attribuisce al Ministero dell'interno la possibilità di regolamentare la materia - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di pubblica sicurezza.

- Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 19, art. 46.
- Costituzione, art 117, comma secondo, lett. h); d.l. 4 febbraio 2010, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 31 marzo 2010, n. 50.

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Già previsto obbligo di predisporre la rilevazione informatizzata delle presenze al fine di corrispondere i compensi per lavoro straordinario al personale regionale - Già prevista corresponsione del compenso per lavoro straordinario, in attesa del completamento delle procedure rivolte all'installazione del sistema di rilevazione automatica, fino al 30 giugno 2010 - Proroga del termine al 31 dicembre 2010 - Lamentata inadempienza e contrasto con la normativa statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di eguaglianza, violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 19, art. 51, che modifica l'art. 34 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2009, n. 34.
- Costituzione, artt. 3 e 117, comma terzo; legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, comma 83.

Regione (in genere) - Norme della Regione Puglia - Componenti esterni della Giunta regionale - Applicabilità, dalla data di nomina e per l'intera durata dell'incarico, delle disposizioni concernenti i consiglieri regionali relativamente al collocamento in aspettativa senza assegni per l'espletamento di cariche pubbliche - Contrasto con la normativa nazionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di eguaglianza, violazione della competenza esclusiva statale in materia di previdenza sociale.

- Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 19, art. 54.
- Costituzione, artt. 3 e 117, comma secondo, lett. o); d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 47, lett. g).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f. 80224030587), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Puglia (c.f. 80017210727) in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, Lungomare N. Sauro, 33 - 70121 Bari, per la declaratoria della illegittimità costituzionale:

- 1) degli artt. 11, commi 3, 4 e 5,
- 2) art. 13, commi 1 e 2,
- 3) art. 37;
- 4) art. 46;
- 5) art. 51;
- 6) art. 54,

della Legge della Regione Puglia n.19 del 31 dicembre 2010, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 195 del 31 dicembre 2010, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2011 e bilancio pluriennale 2011-2013 della Regione Puglia», come da delibera del Consiglio dei ministri in data 23 febbraio 2011.

FATTO

In data 31 dicembre 2010 è stata pubblicata, sul n.195 del Bollettino Ufficiale della Regione Puglia (BUR), la Legge Regionale n. 19 del 31 dicembre 2010, con la quale sono state poste «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2011 e bilancio pluriennale 2011-2013».

Giova precisare che l'approvazione delle disposizioni oggetto della presente impugnazione fa seguito alla emanazione, da parte della regione Puglia di altre due leggi regionali Puglia, la n. 11/2010 e la n. 12/2010 del 24 settembre 2010 (pubblicate sul BUR n. 149 del 27-9-2010), con le quale sono state stabilite — tra l'altro — misure relative alla copertura finanziaria, nonché al piano di rientro del disavanzo regionale.



In particolare, La Legge regionale della Puglia del 24 settembre 2010, n. 11 contiene «Norme per la copertura delle perdite di esercizio degli enti del Servizio sanitario regionale (SSR)» e quella n. 12/2010 gli «Adempimenti che la regione Puglia pone in essere con riferimento al piano di rientro dal disavanzo sanitario 2010-2012».

Il Governo, così come si vedrà meglio in seguito, ha proposto due ricorsi davanti a codesta Corte costituzionale contro le due leggi regionali citate, attualmente pendenti.

Al fine di ricostruire, brevemente, le vicende che hanno portato alla emanazione delle disposizioni oggetto della presente impugnativa, giova premettere che la Regione Puglia, a causa del mancato rispetto del Patto di stabilità interno per gli anni 2006 e 2008, è stata dichiarata inadempiente dal Tavolo politico istituito a seguito dell'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 e, conseguentemente, non le è stato consentito l'accesso al finanziamento integrativo del Servizio Sanitario Nazionale a carico dello Stato per quegli stessi anni.

Alla Regione, così come ad altre Regioni, è stata tuttavia data la possibilità di recuperare le suddette somme (pari a circa 500 milioni di euro) con l'invio di una proposta di Piano di rientro, da sottoscrivere con Accordo ai sensi dell'articolo 1, comma 180 della legge n. 311/2004, secondo quanto disposto dalla legge finanziaria 2007 (legge n. 244/2007, art. 2, comma 49). Tale legge infatti prevede la possibilità per le Regioni che non hanno rispettato il Patto di stabilità interno in uno degli anni precedenti il 2007 di recuperare la quota premiale con la sottoscrizione di un Accordo su un Piano di rientro dai disavanzi sanitari.

La Regione Puglia non ha però presentato il suddetto Piano che le avrebbe consentito di recuperare la quota per l'anno 2006.

Con la legge finanziaria 2010 (articolo 2, comma 97, della legge n. 191/2009) è stata concessa una ulteriore dilazione alle regioni che avrebbero dovuto sottoscrivere entro il 31 dicembre 2009, il suddetto Accordo (ivi compresa la Regione Puglia), prevedendo l'invio di una proposta di piano entro il 30 aprile 2010, da sottoscrivere entro il termine ultimo del 30 luglio, pena la perdita definitiva della competenza.

Le varie proposte di Piano inviate dalla Regione sono state esaminate e valutate dall'apposito gruppo tecnico interistituzionale, e in data 4 agosto 2010, sono state ritenute dal Consiglio dei Ministri non adeguate ed inidonee a riorganizzare e riqualificare il servizio sanitario regionale.

Così stando le cose, con nota congiunta del 4 agosto 2010 i Ministri dell'economia e delle finanze, della salute e per i rapporti con le regioni, hanno subordinato la sottoscrizione dell'Accordo:

alla sospensione della efficacia delle leggi regionali Puglia n. 4 del 2010 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali") e della l. r. n. 27 del 2009 (Servizio sanitario regionale - assunzioni e dotazioni organiche) - per le quali il Governo (nelle sedute del Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2010 e del 22 gennaio 2010) ha deliberato altra impugnativa dinanzi alla Corte Costituzionale;

alla sospensione delle misure attuative delle dette leggi regionali;

alla redazione di un Piano di rientro avente determinati contenuti specificati nella nota stessa;

alla necessità, per la Regione, di non emanare ulteriori provvedimenti, anche legislativi, riguardanti la medesima materia oggetto delle citate leggi regionali n. 4/2010 e n. 27/2009.

Come sopra precisato, avverso le dette leggi regionali n. 11/2010 e n. 12/2010 il Governo ha proposto altra impugnazione davanti a codesta ecc.ma Corte costituzionale, attualmente pendente, in particolare, nella parte in cui prevede la cessazione dell'efficacia delle disposizioni in essa contenute, in caso di mancata sottoscrizione dell'accordo per il rientro dal disavanzo sanitario nei termini previsti.

La Regione Puglia, con le disposizioni di cui alla L.R. n. 19 del 31 dicembre 2010 è ora nuovamente intervenuta deliberando alcune misure economico-finanziarie necessarie per il recupero del disavanzo senza, peraltro, tenere conto delle previsioni né dell'Accordo Stato-Regioni del 29 novembre 2010, né del Piano di rientro del disavanzo allegato al suddetto Accordo.

Alcune delle disposizioni contenute nella detta legge regionale, e in particolare, gli artt. 11, commi 3, 4 e 5, art. 13, commi 1 e 2, art. 37, art. 46, art. 51 e art. 54, eccedono dalle competenze regionali, violano precise previsioni costituzionali e sono illegittimamente invasive delle competenze dello Stato; devono pertanto essere impugate con il presente atto affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, con conseguente annullamento, sulla base delle seguenti considerazioni in punto di



DIRITTO

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 11, commi 3, 4 e 5

L'art. 11 della L.R. Puglia n. 19/2010 che contiene le disposizioni relative agli adempimenti previsti per l'attuazione dell'Accordo per l'approvazione del Piano di rientro economico della Regione, statuisce che «1. Per l'attuazione degli interventi previsti dal Piano di rientro, di riqualificazione e riorganizzazione e di individuazione degli interventi per il perseguimento dell'equilibrio economico di cui all'Accordo tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione Puglia sottoscritto in data 29 novembre 2010, ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2005), la Giunta regionale è incaricata di provvedere con propri atti, previo parere della Commissione consiliare competente, ai sensi dell'articolo 44 (Attribuzioni della Giunta regionale) della legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 (Statuto della Regione Puglia) e successive modifiche e integrazioni.

2. La Giunta regionale è incaricata di provvedere, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, all'armonizzazione dei sistemi di esenzione dalla compartecipazione alla spesa sanitaria, nel rispetto di quanto previsto dalla legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), e successive modificazioni e integrazioni, dal 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 con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, dalle lettere *a)* e *b)* del comma 1-*sexies* dell'articolo 79 del d.l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla L. 133/2008, come modificato dall'articolo 41, comma 6-*ter*, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, dall'articolo 50 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, e successive modificazioni e integrazioni e dai decreti ministeriali attuativi.

3. Con proprio provvedimento da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale procede alla ricognizione delle dotazioni organiche e della spesa del personale delle aziende ed enti pubblici del SSR con riferimento a quanto previsto dal combinato disposto dell'articolo 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007), e dell'articolo 2, commi 71 e 73, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2010).

4. Il provvedimento di cui al comma 3 contiene, altresì, un piano dettagliato di rientro della spesa del personale entro i limiti di cui al combinato disposto dell'articolo 1, comma 565, della legge n. 296/2006, dell'articolo 2, commi 71 e 73, della legge n. 191/2009 e nel rispetto della sentenza della Corte costituzionale 15 novembre 2010, n. 333 e dell'articolo 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, da realizzarsi nel periodo di vigenza del Piano di rientro, di riqualificazione e riorganizzazione e di individuazione degli interventi per il perseguimento dell'equilibrio economico, ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge n. 311/2004, della Regione Puglia approvato con Accordo tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione Puglia, sottoscritto in data 29 novembre 2010, salvaguardando comunque il rispetto dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) come stabiliti dalle disposizioni vigenti.

5. In connessione con i processi di riorganizzazione previsti dal Piano di rientro 2010-2012, ivi compresa la razionalizzazione della rete ospedaliera con l'attivazione e potenziamento delle attività di assistenza domiciliare, delle cure intermedie e delle attività di riabilitazione domiciliare e ambulatoriale per la non autosufficienza e la disabilità fisica, psichica e sensoriale, con provvedimento di Giunta regionale, da adottarsi previo parere delle Commissioni consiliari permanenti competenti, sono fissati gli indirizzi applicativi di cui all'articolo 2, comma 72, lettera N, della legge n. 191/2009.

Sono illegittimi e vanno annullati i commi 3, 4 e 5 del citato art. 11 che contrastano con le previsioni di cui all'Accordo stipulato tra il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze e la regione Puglia il 29 novembre 2010 e con gli interventi contenuti nell'allegato Piano di rientro dal disavanzo sanitario.

In particolare, tali commi prevedono genericamente:

al comma 3, l'adozione da parte della Giunta regionale, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, di un provvedimento di ricognizione delle dotazioni organiche e della spesa del personale delle aziende e degli enti pubblici del Servizio sanitario regionale;



al comma 4, un piano dettagliato di rientro della spesa del personale delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale da adottarsi ai sensi del precedente comma 3;

al comma 5, l'adozione da parte della Giunta regionale di un provvedimento che fissi gli indirizzi applicativi di cui all'art. 2, comma 72, lett. B), della legge n. 191 del 2009, riguardante la riorganizzazione della rete ospedaliera.

Il legislatore regionale, con le disposizioni sopra richiamate, prevede l'adozione da parte della Regione di provvedimenti e di piani che implicano misure e interventi che, peraltro, formano già specifico oggetto dell'Accordo stipulato il 29 novembre 2010 e dell'allegato Piano di rientro dal disavanzo sanitario.

In particolare le suddette misure in materia organizzazione del personale e di contenimento della relativa spesa, nonché di riorganizzazione della rete ospedaliera, sono contenute nelle «obiettivo generale B3» e negli obiettivi specifici «B3.1., B3.2, e B3.4» del suddetto Piano di rientro.

Le disposizioni regionali sono illegittime nella parte in cui hanno omesso qualsiasi richiamo al detto Piano, ed hanno stabilito l'adozione — da parte della Giunta Regionale — di provvedimenti e interventi «paralleli» al Piano stesso, ponendosi in tal modo in contrasto con quanto disposto dai commi 80 e 95 dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, secondo i quali, appunto, «gli interventi individuati dal Piano sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del richiamato Piano di rientro».

I commi 3, 4 e 5 dell'art. 11, pertanto, prevedendo una disciplina non conforme alle suddette norme statali, emanate in materia di contenimento della spesa, violano l'art. 117, comma 3, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1 e 2*

L'art. 13 dispone in materia di esenzione dei ticket per visite ed esami specialistici e statuisce che «A decorrere dal 1° gennaio 2011, l'esenzione dal pagamento della quota di compartecipazione alla spesa sanitaria (ticket) per motivi di reddito, di cui all'articolo 8, comma 16, della legge n. 537/1993 e successive modificazioni e integrazioni, con le specificazioni introdotte dal d.l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008, è riconosciuta esclusivamente:

a) ai cittadini di età inferiore a sei anni o superiore a sessantacinque anni, appartenente a un nucleo familiare con un reddito complessivo annuo non superiore a euro 36.151,98;

b) ai titolari di pensione sociale e loro familiari a carico;

c) ai titolari di pensione al minimo aventi età superiore a sessant'anni e loro familiari a carico, appartenenti a un nucleo familiare con un reddito complessivo annuo inferiore a euro 8.263,31, incrementato fino a euro 11.362,05 in presenza del coniuge e in ragione di ulteriori euro 516,46 per ogni figlio a carico;

d) ai disoccupati e loro familiari a carico, appartenenti a un nucleo familiare con un reddito complessivo annuo inferiore a euro 8.263,31, incrementato fino a euro 11.362,05 in presenza del coniuge e in ragione di ulteriori euro 516,46 per ogni figlio a carico;

e) agli inoccupati e loro familiari a carico, appartenenti a un nucleo familiare con un reddito complessivo annuo inferiore a euro 8.263,31, incrementato fino a euro 11.362,05 in presenza del coniuge e in ragione di ulteriori euro 516,46 per ogni figlio a carico;

f) ai lavoratori in cassa integrazione ordinaria e straordinaria e loro familiari a carico, appartenenti a un nucleo familiare con un reddito complessivo annuo inferiore a euro 8.263,31, incrementato fino a euro 11.362,05 in presenza del coniuge e in ragione di ulteriori euro 516,46 per ogni figlio a carico;

g) ai lavoratori in mobilità e loro familiari a carico, appartenenti a un nucleo familiare con un reddito complessivo annuo inferiore a euro 8.263,31, incrementato fino a euro 11.362,05 in presenza del coniuge e in ragione di ulteriori euro 516,46 per ogni figlio a carico.

2. La Giunta regionale disciplina le modalità di riconoscimento e fruizione delle esenzioni di cui al presente articolo.

3. L'articolo 6 (Esenzione ticket disoccupati) della legge regionale 23 dicembre 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria), è abrogato.

4. L'articolo 24 (Esenzione ticket per visite ed esami specialistici) della legge regionale 31 dicembre 2009, n. 34 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2010 e bilancio pluriennale 2010-2012 della Regione Puglia), così come modificato dall'articolo 34 della l.r. n. 4/2010, è abrogato».



L'art. 13, comma 1, lett. e), f), g), è illegittimo ove si consideri che esso, tra le categorie di esenti per reddito, inserisce anche gli inoccupati e i familiari a carico, i lavoratori in cassa integrazione ordinaria e straordinaria e i loro familiari a carico e i lavoratori in mobilità con i rispettivi familiari a carico, appunto non previste dall'art. 8, comma 16 della legge n. 537/1993 e/o, in ogni caso, previsti con dei limiti di reddito ben stabiliti.

Le disposizioni regionali ora richiamate si pongono in contrasto con l'art. 8, comma 16 della legge 24 dicembre 1993 n. 537, che non ricomprende tali soggetti nel novero dei soggetti esentati dal pagamento della quota di compartecipazione alla spesa sanitaria, e comunque li ricomprende, prevedendo limiti di redditi prefissati, violando di conseguenza i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma Costituzione.

Ed infatti, in virtù di quanto statuito dall'art. 8, comma 16 della legge 24 dicembre 1993 n. 537, così come modificato dall'art. 2, comma 15, legge 28 dicembre 1995, n. 549, «A decorrere dal 1° gennaio 1995 sono esentati dalla partecipazione alla spesa sanitaria di cui ai commi 14 e 15 i cittadini di età inferiore a sei anni e di età superiore a sessantacinque anni, appartenenti ad un nucleo familiare con un reddito complessivo riferito all'anno precedente non superiore a lire 70 milioni. A decorrere dal 1° gennaio 1996 sono altresì esentati dalla partecipazione alla spesa sanitaria di cui ai commi 14 e 15 i portatori di patologie neoplastiche maligne, i pazienti in attesa di trapianti di organi, nonché i titolari di pensioni sociali ed i familiari a carico di questi ultimi (116). A partire dalla stessa data sono inoltre esentati dalla partecipazione alla spesa sanitaria di cui ai commi 14 e 15 i disoccupati ed i loro familiari a carico, nonché i titolari di pensioni al minimo di età superiore a sessant'anni ed i loro familiari a carico, purché appartenenti ad un nucleo familiare con un reddito complessivo, riferito all'anno precedente, inferiore a lire 16 milioni, incrementato fino a lire 22 milioni in presenza del coniuge ed in ragione di un ulteriore milione di lire per ogni figlio a carico (117). Le esenzioni connesse ai livelli di reddito operano su dichiarazione dell'interessato o di un suo familiare da apporre sul retro della ricetta. I soggetti affetti dalle forme morbose e le categorie previste dal decreto del Ministro della sanità 1° febbraio 1991, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 32 del 7 febbraio 1991, e successive modificazioni ed integrazioni, sono esentati dalla partecipazione alla spesa sanitaria di cui ai commi 14 e 15 limitatamente alle prestazioni individuate dallo stesso decreto.

Le medesime disposizioni sono illegittime per violazione dell'art. 81 Cost., risultando assolutamente prive di ogni copertura finanziaria.

Sotto altro profilo, l'art. 13, comma 2 secondo cui «La Giunta regionale disciplina le modalità di riconoscimento e fruizione delle esenzioni di cui al presente articolo» prevede che i procedimenti di riconoscimento e di fruizione delle esenzioni sopra indicate sono regolamentate dalla giunta regionale.

Anche questa disposizione è illegittima e si pone in contrasto con la normativa statale sopra richiamata e, in particolare, con l'art. 8, comma 16 della legge n. 537/1993 che stabilisce espressamente quali sono le categorie di soggetti esentati dal ticket e le modalità ed i limiti economici di reddito che danno diritto alle dette esenzioni.

Le disposizioni regionali ora richiamate contrastano anche con quanto previsto nel piano di rientro all'obiettivo E1.3 in linea con la normativa statale, violando pertanto i commi 80 e 95 dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, secondo i quali «gli interventi individuati dal Piano sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del richiamato Piano di rientro».

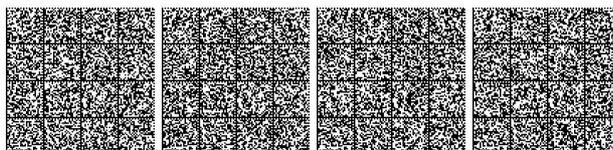
Pertanto, il legislatore regionale, prevedendo una disciplina non conforme alle suddette norme statali, emanate in materia di contenimento della spesa, violano l'art. 117, comma 3, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

3) *Illegittimità costituzionale dell'art. 37.*

L'art. 37 prevede l'abrogazione della lettera i) del comma 7, dell'articolo 4, della l.r. n.18/2005 rubricato «Azioni di valorizzazione del territorio e norme di tutela».

In particolare, la lettera i) del comma 7, dell'articolo 4 della citata l.r. n. 18/2005 prevedeva il divieto di «transitare con mezzi motorizzati fuori dalle strade statali, provinciali, comunali, private e vicinali gravate dai servizi di pubblico passaggio, fatta eccezione per i mezzi di servizio e per le attività agro-silvo-pastorali».

Al riguardo, si evidenzia che tale disposizione si pone in contrasto con l'art. 11 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 il quale al comma 2, lettera c) dispone che «il soggiorno e la circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo» sia disciplinato dal regolamento del parco.



Orbene, poichè la norma statale riconosce al «piano del parco», la caratteristica di essere strumento insostituibile di programmazione, regolazione e controllo, appare evidente che l'abrogazione del suddetto divieto comporta interferenze anche nei confronti di specie, habitat ed habitat di specie tutelati ai sensi della Direttiva 92/43/CEE e della Direttiva 2009/147/CE.

Pertanto, la disposizione regionale, nel disciplinare una materia rimessa alla competenza dello Stato, e disponendo in modo non conforme alla legislazione statale che individua standard minimi ed uniformi di tutela validi sull'intero territorio nazionale, presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento all'art. 117 Cost., comma 2, lettera s), ai sensi del quale lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Inoltre, comportando interferenze anche nei confronti di specie, habitat ed habitat di specie tutelati ai sensi della Direttiva 92/43/CEE e della Direttiva 2009/147/CE, viola anche l'art. 117, comma 1 della Costituzione, nella parte in cui il legislatore regionale non ha rispettato i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

4) *Illegittimità costituzionale dell'art. 46.*

L'articolo 46 della L.R. n. 19/2010 prevede l'istituzione dell'Agenzia regionale per la promozione della legalità e della cittadinanza sociale e statuisce espressamente che «È istituita l'Agenzia regionale per la promozione della legalità e della cittadinanza sociale. Con legge regionale vengono definiti compiti e funzioni. Per finanziare le attività dell'agenzia, è istituito nel bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011, nell'ambito della UPB 05.06.01, il capitolo di spesa 721071, denominato "Spese per la promozione della legalità nell'ambito della cittadinanza sociale e delle politiche della salute", con una dotazione finanziaria, in termini di competenza e cassa, di euro 200 mila».

Così come sopra specificato, i compiti e le attività che disciplinano il funzionamento dell'Agenzia vengono definiti con legge regionale.

Tale previsione risulta in contrasto con la normativa statale di riferimento che attribuisce al Ministero dell'interno la possibilità di regolamentare, su tutto il territorio nazionale, la materia trattata dalla legge regionale in oggetto.

Ed infatti la legge n. 50/2010, di conversione — con modificazioni — del d.l. 4 febbraio 2010, n. 4, nell'istituire, di recente, l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ha espressamente e specificamente affrontato anche le problematiche relative alla cultura della legalità nelle aree interessate del territorio nazionale.

Il legislatore regionale, introducendo — con propria legge — disposizioni sulla costituzione e sul funzionamento di una agenzia, con funzioni analoghe alla neoistituita Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, si pone in contrasto con la legge n. 50/2010 e viola l'art. 117, comma 2 lett. H) della Costituzione in materia di pubblica sicurezza.

5) *Illegittimità costituzionale dell'art. 51.*

L'art. 51 stabilisce che «Il termine previsto dall'articolo 34 (Lavoro straordinario) della l.r. n. 34/2009 è prorogato sino al 31 dicembre 2010».

La disposizione in esame comporta che, fino al 31 dicembre 2010, in attesa del completamento dell'installazione del sistema automatico di rilevazione delle presenze, al personale regionale possa essere erogato il compenso straordinario.

Ed infatti, l'art. 34 della L.R. Puglia n. 34/2009 stabiliva, appunto, che, per quanto concerne il lavoro straordinario, «Fino al 30 giugno 2010, in attesa del completamento delle procedure rivolte all'installazione del sistema di rilevazione automatica delle presenze, ai dipendenti regionali può essere erogato il compenso per il lavoro straordinario».

Al riguardo, si evidenzia che la predisposizione della rilevazione informatizzata delle presenze è stata più volte rinviata a partire dal 2008.

Sulla questione, l'art. 3, comma 83 della legge n. 244/2007 stabilisce l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di provvedere alla rilevazione automatica delle presenze al fine di corrispondere i compensi per lavoro straordinario.

Procrastinare ulteriormente l'applicazione della disposizione della legge finanziaria comporta una disparità di trattamento con il personale delle altre pubbliche amministrazioni, in palese contrasto, pertanto, con i principi di eguaglianza fra i cittadini di cui all'art. 3 della Costituzione nonché con l'art. 117, comma 3 della Costituzione, rientrando tale materia nel coordinamento della finanza pubblica e, pertanto, tra quelle di legislazione concorrente.



6) *Illegittimità costituzionale dell'art. 54.*

L'art. 54 dispone che ai componenti esterni della Giunta regionale si applicano, dalla data di nomina e per l'intera durata dell'incarico, le disposizioni vigenti concernenti i consiglieri regionali relativamente al collocamento in aspettativa senza assegni per l'espletamento di cariche pubbliche.

Tale materia rientra nella previsione dell'art. 47, lett. g) del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, il quale dispone che «le indennità di cui all'articolo 1 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, e all'articolo 1 della legge 13 agosto 1979, n. 384, percepite dai membri del Parlamento nazionale e del Parlamento europeo e le indennità, comunque denominate, percepite per le cariche elettive e per le funzioni di cui agli articoli 114 e 135 della Costituzione e alla legge 27 dicembre 1985, n. 816, nonché i conseguenti assegni vitalizi percepiti in dipendenza dalla cessazione delle suddette cariche elettive e funzioni e l'assegno del Presidente della Repubblica, sono assimilati ai redditi di lavoro dipendente».

Così disponendo, il legislatore regionale ha esorbitato dalla propria competenza, avendo, tra l'altro, previsto (e assunto al bilancio regionale) anche oneri previdenziali, in contrasto sia con l'art. 117, comma 2 lett. o) della Costituzione, che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di previdenza sociale, che con l'art. 3 della Costituzione per disparità di trattamento tra le cariche elettive.

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, gli artt. 11, commi 3, 4 e 5, art. 13, commi 1 e 2, art. 37, art. 46, art. 51 e 54 della Legge della Regione Puglia n. 19 del 31 dicembre 2010, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 195 del 31 dicembre 2010, recante disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2011 e bilancio pluriennale 2011-2013 della Regione Puglia, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 23 febbraio 2011.

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;*
- 3. rapporto della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento degli Affari Regionali.*

Roma, addì 28 febbraio 2011 ,

L'Avvocato dello Stato: RAGO

11C0176

N. 59

*Ordinanza del 22 novembre 2010 emessa dalla Corte d'appello di Genova
nel procedimento civile promosso da I.N.P.S. contro Lucchesini Lucia ed altra*

Previdenza - Assicurazione obbligatoria per lavoratori autonomi - Esercizio contemporaneo, anche in un'unica impresa, di varie attività autonome assoggettabili a diverse forme di assicurazione obbligatoria - Principio dell'assoggettamento all'assicurazione obbligatoria prevista per l'attività prevalente - Previsione con norma di interpretazione autentica, ma a carattere innovativo, dell'esclusione dei rapporti di lavoro autonomo degli amministratori - Violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo dell'irragionevolezza - Lesione del diritto di azione in giudizio - Violazione delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria - Lesione del principio di parità delle parti processuali - Violazione di vincoli internazionali derivanti dalla CEDU.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 12, comma 11, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 102, 111, comma secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e libertà fondamentali.



LA CORTE D'APPELLO DI GENOVA

Ha pronunciato e pubblicato mediante lettura alla pubblica udienza del 17 novembre 2010 la seguente ordinanza.

Letti gli atti e sentite le parti nella causa in grado d'appello iscritta ai n. 754/2009 promossa da I.N.P.S.- S.C.C.I. c. Lucchesini Lucia e nei confronti di CERIT S.p.a., Concessionaria del Servizio di Riscossione mediante ruolo per le provincie di Firenze e Massa Carrara, la Corte osserva:

1. — I termini della controversia.

Con la sentenza n. 592 del 2008, il Tribunale di Massa respingeva l'opposizione proposta da Lucia Lucchesini a cartella di pagamento e ruolo per un importo di € 11.276,85 avente ad oggetto i contributi e le relative somme aggiuntive richiestile a titolo di iscrizione alla gestione commercianti, per l'attività lavorativa svolta all'interno della Vilmo Martini Nuova Venti s.r.l, società che gestisce un negozio di vendita al dettaglio di confezioni per adulti ed accessori per abbigliamento in Carrara (Massa Carrara), di cui è vice presidente del consiglio di amministrazione.

Nel contempo, accoglieva la domanda subordinata proposta dalla ricorrente, annullando l'iscrizione della Lucchesini alla gestione separata e condannando l'Inps alla restituzione della relativa contribuzione.

Avverso tale sentenza ha proposto appello l'Inps, che sostiene che l'iscrizione alla gestione separata di cui all'art. 2 comma 26 della legge n. 335 del 1995 eseguita dalla società, su cui ricadono i relativi obblighi di contribuzione, è collegata alla percezione del reddito da lavoro autonomo di amministratore, ed è cumulabile con ogni altra forma di assicurazione obbligatoria. Né in contrario avviso varrebbe invocare l'art. 1 comma 208 della legge n. 662 del 1996, la quale, nel prevedere l'obbligo di iscrizione dei lavoratori autonomi nell'assicurazione prevista per l'attività alla quale essi si dedicano in misura prevalente, si riferisce ad attività di contenuto omogeneo, ovvero che si caratterizzano sotto l'aspetto qualitativo per una stessa tipologia di apporto professionale, e che differiscono unicamente per i diversi settori produttivi nei quali sono inquadrabili (come è il caso del soggetto che svolge sia attività di artigiano che di commerciante).

Aggiunge che la contribuzione dovuta alla gestione separata dei collaboratori e professionisti fa carico alla società che agisce quale sostituto d'imposta, e che è l'unico soggetto che potrebbe richiedere la restituzione della contribuzione.

Conclude pertanto affinché venga parzialmente riformata la sentenza appellata e respinta anche la domanda subordinata proposta in primo grado.

Si è costituita Lucchesini Lucia, che propone appello incidentale sostenendo di non essere obbligata all'iscrizione alla gestione commercianti, non sussistendo i requisiti previsti dal comma 203 della L. n. 662 del 1996, in particolare non essendo socia della società, non essendo familiare coadiutrice di un socio che vi presti la propria attività lavorativa (non lavorando la madre Luana Baccioli, soda di capitali, nella società), e svolgendo inoltre le proprie incombenze gestionali in esecuzione dell'incarico di amministratore.

Chiede quindi che la sentenza di primo grado venga totalmente riformata ed in subordine che sia respinto l'appello dell'Inps, essendo preclusa la doppia contribuzione dall'art. 1 comma 208 della legge n. 662 del 1996.

2. — La normativa applicabile ed il giudizio di rilevanza della legittimità costituzionale l'art. 11, comma 11 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 30 luglio 2010, n. 122).

Risulta dagli atti del processo che Lucchesini Lucia, figlia della socia Baccioli Luana, è vicepresidente della s.r.l. Vilmo Martini Nuova Venti, svolgendo tutte le relative attribuzioni, e si occupa anche della vendita all'interno del negozio di abbigliamento in Carrara il cui esercizio costituisce l'oggetto sociale. Sussisterebbero quindi i presupposti per l'iscrizione alla gestione commercianti previsti dall'art. 1 comma 203 della legge 23 dicembre 1996 n. 662, non potendosi ritenere che l'attività di vendita nel negozio (affidata peraltro in via esclusiva alla Lucchesini ed al presidente del consiglio di amministrazione sig. Sergiampietri) sia svolta nell'esercizio dei compiti di gestione propri del vicepresidente.

È pacifico peraltro che la stessa è iscritta, per lo svolgimento dell'attività di amministratore, alla gestione separata prevista dall'art. 2 comma 26 della legge 335 del 1995.

Si rende quindi necessario per la decisione degli appelli (principale e incidentale) valutare se sia o meno applicabile alla fattispecie l'art. 1, comma 208, della legge n. 662 del 1996, che casi dispone:

«Qualora i soggetti di cui ai precedenti comari esercitino contemporaneamente, anche in un'unica impresa, varie attività autonome assoggettabili a diverse forme di assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, sono iscritti nell'assicurazione prevista per l'attività alla quale gli stessi dedicano personalmente la loro opera professionale in misura prevalente. Spetta all'Istituto nazionale della previdenza sociale decidere sulla iscrizione nell'assicurazione corrispondente all'attività prevalente. (...)».



La soluzione negativa proposta dalla difesa dell'Inps è stata smentita dalla sentenza n. 340 del 12 febbraio 2010 delle Sezioni Unite della Corte di cassazione che, risolvendo il contrasto di giurisprudenza insorto nella Sezione Lavoro, ha affermato il seguente principio di diritto:

«Al socio di una società a responsabilità limitata che eserciti attività commerciale nell'ambito delle medesima e, contemporaneamente, svolga attività di amministratore, anche unico, si applica la regola dettata dall'art. 1, comma 208, della legge n. 662 del 1996, secondo la quale i soggetti che esercitano contemporaneamente, in una o più imprese commerciali, varie attività autonome assoggettabili a diverse forme di assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, sono iscritti nell'assicurazione prevista per l'attività alla quale gli stessi dedicano personalmente la loro opera professionale in misura prevalente. La scelta dell'iscrizione nella gestione di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, o nella gestione degli esercenti attività commerciali, ai sensi dell'art. 1, comma 203, della legge n. 662 del 1996, spetta all'INPS, secondo il carattere di prevalenza, e la contribuzione si commisura esclusivamente ai redditi percepiti dall'attività prevalente e con le regole vigenti nella gestione di competenza».

Non vi è dubbio che tale principio dovrebbe applicarsi anche alla presente causa, benché il soggetto cui la doppia iscrizione si riferisce non sia un socio, ma il familiare coadiutore di un socio che svolge attività di amministratore e contemporaneamente esercita nell'impresa l'attività di vendita, poiché sussistono i medesimi presupposti e la normativa applicabile è la medesima.

Occorrerebbe quindi valutare quale delle due attività (di amministrazione o di vendita) sia svolta in misura prevalente, onde accertare quale sia la gestione previdenziale cui la Lucchesini deve essere iscritta.

Nelle more della giudizio d'appello è tuttavia entrato in vigore l'art. 12, comma 11 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 30 luglio 2010, n. 122 che così dispone:

«L'art. 1, comma 208 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 si interpreta nel senso che le attività autonome, per le quali opera il principio di assoggettamento all'assicurazione prevista per l'attività prevalente, sono quelle esercitate in forma d'impresa dai commercianti, dagli artigiani e dai coltivatori diretti, i quali vengono iscritti in una delle corrispondenti gestioni dell'Inps.

Restano, pertanto, esclusi dall'applicazione dell'art. 1, comma 208, legge n. 662/96 i rapporti di lavoro per i quali è obbligatoriamente prevista l'iscrizione alla gestione previdenziale di cui all'art. 2, comma 26, legge 16 agosto 1995, n. 335».

In forza della citata norma, secondo il suo chiaro tenore letterale e sulla base della "ratio" della sua introduzione, finalizzata ad incrementare il gettito contributivo dell'Inps, come meglio si dirà oltre, deve ritenersi che il giudizio di prevalenza previsto dall'art. 1 comma 208 della legge n. 662/96 sia escluso per i casi di soggetti iscritti contemporaneamente alla gestione commercianti e separata, dovendosi applicare solo per il caso di concorrenza tra attività ascrivibili alle gestioni artigiani, commercianti e coltivatori diretti.

Applicando la disposizione da ultimo citata, il che si impone per la sua dichiarata natura interpretativa anche in relazione a fattispecie precedenti la sua entrata in vigore ed al presente giudizio già pendente, la soluzione della controversia dovrebbe essere la legittimità della (doppia) pretesa contributiva dell'I.N.P.S.

È pertanto rilevante ai fini deNa decisione il vaglio di legittimità costituzionale di tale norma.

3. — *La non manifesta infondatezza dell'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 11 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito in legge, con modificazioni, dalle art. 1, comma 1, legge 30 luglio 2010, n. 122).*

Questa Corte dubita della legittimità costituzionale della disposizione di legge interpretativa, in primo luogo per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'ad. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 (*infra*, anche CEDU o Convenzione europea).

Premessa necessaria a tale conclusione è l'approdo cui è giunta la giurisprudenza costituzionale con le sentenze n. 348 e 349 del 22 ottobre 2007, secondo il quale «il nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost., se da una parte rende inconfutabile la maggior forza di resistenza delle norme CEDU rispetto a leggi ordinarie successive, dall'altra attrae le stesse nella sfera di competenza di questa Corte, poiché gli eventuali contrasti non generano problemi di successione delle leggi nel tempo o valutazioni sulla rispettiva collocazione gerarchica delle norme in contrasto, ma questioni di legittimità costituzionale».

Se quindi il giudice ordinario ritenga il contrasto tra una norma nazionale e la normativa CEDU, egli non ha il potere di disapplicare la prima, poiché l'asserita incompatibilità tra le due dà luogo ad una questione di legittimità costituzionale, e quindi ha l'obbligo di rimettere al giudice delle leggi l'esame dell'eventuale violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Ritiene questa Corte che il contrasto con il citato art. 6 possa nel caso fondatamente ipotizzarsi.



Tale norma internazionale sancisce il principio del diritto ad un giusto processo dinanzi ad un tribunale indipendente ed imparziale, ed i suoi significato e portata sono stati chiariti nella sentenza della Corte Europea di Strasburgo nella causa Scordino c. Italia n. 36813/2007. Giudici di Strasburgo non hanno escluso che in materia civile il legislatore possa intervenire con norme dotate di efficacia retroattiva, ma hanno aggiunto che ciò è possibile solo quanto l'intervento sia giustificato da "superiori motivi di interesse generale", quale non può considerarsi quello meramente "di cassa" che nel caso aveva determinato il mutamento dei parametri per la determinazione dell'indennità di esproprio di cui si discuteva in causa.

Nella fattispecie in quella sede esaminata, la novella introdotta con efficacia retroattiva, ritenuta in contrasto con la normativa CEDU, aveva modificato radicalmente una disciplina dell'indennità di espropriazione che aveva determinato l'intervento della Corte costituzionale e molte conseguenti incertezze giurisprudenziali ed aveva anche lo scopo di consentire la definizione delle numerose controversie pendenti. Tali finalità non sono state ritenute dalla Corte idonee a legittimare l'intervento sui processi in corso.

Diversamente, nel caso deciso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 311 del 2009, è stata ritenuta preminente l'esigenza, perseguita dalla normativa di interpretazione autentica del regime del personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (c.d. ATA) contenuta dell'ari. 1, comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, di armonizzare situazioni lavorative tra loro differenziate all'origine, conformemente al principio di parità di trattamento di situazioni analoghe nella disciplina dei rapporti di lavoro pubblico, tenuto conto del fatto che la vicenda normativa non determinava una reformatio in malam partem di una situazione patrimoniale in precedenza acquisita, dal momento che i livelli retributivi già raggiunti venivano oggettivamente salvaguardati.

Nel caso che ci occupa, il legislatore nazionale ha emanato una norma dichiaratamente interpretativa in presenza di un notevole contenzioso e dell'intervento risolutivo delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione sfavorevole all'Inps, in tal modo violando il principio di «parità delle armi» tra le parti processuali.

Il fine che ha governato l'intervento del legislatore, come risulta evidente dalla stessa premessa al D.L. n. 78 ("Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per il contenimento della spesa pubblica e per il contrasto all'evasione fiscale ai fini della stabilizzazione finanziaria, nonché per il filando della competitività economica"), è stato certamente quello di aumentare il gettito contributivo dell'Inps, che si sarebbe visto soccombente nelle controversie in merito alle quali operava il principio dettato dalle sezioni Unite.

Né sussistevano "superiori motivi di interesse generale", legati alla tutela di preminenti interessi della collettività, come nel caso del personale ATA, né l'esigenza di chiarire un'oggettiva ambiguità del testo della norma, dal momento che le stesse Sezioni Unite nella sentenza n.3240 del 2010 già citata, hanno ritenuto che "non è ravvisabile alcun riferimento né letterale, né logico, né sistematico, che valga a circoscrivere il principio della "prevalenza" e quindi dell'unica iscrizione, esclusivamente alle attività miste di artigiano e commerciante".

Questa Corte ritiene inoltre che la norma in esame leda, con la sua efficacia retroattiva, il canone generale della ragionevolezza delle norme (art. 3 Cost.), l'effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24, primo comma, Cost.), l'integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria (art. 102 Cost.), la parità delle parti processuali (art.111, secondo comma, Cost).

La Corte Costituzionale ha infatti più volte ribadito che il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche «quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincendo un significato ascrivibile alla norma anteriore» (v. da ultimo sentenza n. 2009 del 7 giugno 2010).

Accanto a tale caratteristica, che vale a qualificare una norma come effettivamente interpretativa, la stessa Consulta ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, "che attengono alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento [...]; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto [...]; la coerenza e le certezze dell'ordinamento giuridico [...]; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario" (sentenze n. 2009 del 2010 e 397 del 1994).

Il confronto tra la disposizione censurata ed i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale porta a dubitare che sussistessero nel caso i presupposti per l'emanazione di una norma interpretativa di portata retroattiva, in quanto - secondo la ricostruzione effettuata nella più volte citata sentenza delle Sezioni Unite- la previsione è stata introdotta proprio a fronte dell'introduzione da parte della medesima legge dell'obbligo di iscrizione alla gestione commercianti del socio, per non gravare eccessivamente l'attività di lavoro autonomo nei frequenti casi di attività di modeste dimensioni e produttive di modesti redditi (tenuto tra l'altro conto del fatto che per l'assicurazione commercianti, quale che sia il reddito ricavato, la contribuzione non può scendere al di sotto di una certa soglia - art. 6 comma 7 legge n. 415 del 1991).



La tensione in cui si pone l'intervento del legislatore con le attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria appare poi evidente, sol che si consideri che esso è stato realizzato con normativa d'urgenza, emanata a pochi mesi di distanza dalla pronuncia sulla questione del massimo organo di nomofilachia, costituita dalla sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 340 del 2010 sopra citata, che ha disatteso la tesi sostenuta dalla difesa dell'Inps negli innumerevoli giudizi analoghi pendenti.

Pertanto, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 11 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 30 luglio 2010, n. 14) per violazione dell'art. 117 della Costituzione, in relazione all'art. 6 CEDU come interpretato dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo, nonché degli artt. 3, 24 primo comma, 102 e 111 secondo comma della Costituzione, si dispone la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 11 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 30 luglio 2010, n. 122) per contrasto con l'art. 117 primo comma della Costituzione in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché con gli artt. 3, 24 primo comma, 102 e 111 secondo comma della Costituzione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

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

Genova, addì 17 novembre 2010.

Il Presidente: DE ANGESLIS

Il Consigliere relatore ed estensore: GHINOY

11C0208

N. 60

Ordinanza del 13 gennaio 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da LAC - Lega per l'abolizione della caccia (Onlus) contro Regione Friuli-Venezia Giulia ed altri

Caccia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Adozione di deroghe ai divieti ed alle limitazioni disposte dalla normativa statale e regionale in materia, ai fini di tutela della specie di mammiferi selvatici - Violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione delle norme poste dalla legislazione statale (legge n. 157 del 1992) costituenti norme di riforma economico-sociale - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Violazione dei limiti statutari alla potestà legislativa regionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 14 giugno 2007, n. 14, art. 11, comma 1.
- Costituzione, artt. 41, 117, commi secondo, lett. s), e terzo; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 6, n. 3.

Caccia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Adozione di deroghe ai divieti ed alle limitazioni disposte dalla normativa statale e regionale in materia, ai fini di tutela della specie di mammiferi selvatici - Inclusione tra i soggetti autorizzati all'esecuzione delle deroghe dei cacciatori iscritti nell'apposito elenco provinciale - Violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione delle norme poste dalla legislazione statale (legge n. 157 del 1992) costituenti norme di riforma economico-sociale - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Violazione dei limiti statutari alla potestà legislativa regionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 14 giugno 2007, n. 14, art. 11, comma 1-bis.
- Costituzione, artt. 41, 117, commi secondo, lett. s), e terzo; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 6, n. 3.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 380 del 2008, proposto da: LAC - Lega per l'abolizione della caccia (Onlus), rappresentato e difeso dall'avv. Alessandra Marchi, con domicilio eletto presso Segreteria generale T.A.R. in Trieste, piazza Unità d'Italia, 7;

Contro Regione Friuli-Venezia Giulia, rappresentato e difeso dall'avv. Daniela Iuri, domiciliata per legge in Trieste, piazza Unità d'Italia, 1; Provincia di Pordenone, non costituita in giudizio;

Nei confronti di Riserva di Caccia di Aviano, non costituita in giudizio;

Per l'annullamento del provvedimento di deroga per l'abbattimento di esemplari di cinghiali in provincia di Pordenone del 24 giugno 2008;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 dicembre 2010 il dott. Oria Settesoldi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

È impugnato il provvedimento di deroga per l'abbattimento di 85 cinghiali in provincia di Pordenone, a motivo della prevenzione dei danni alle colture, che autorizza all'esecuzione gli agenti di vigilanza venatori della provincia con l'ausilio di cacciatori di cui all'art. 7, comma 6 legge regionale n. 14/2007, iscritti nell'apposito elenco provinciale di cui alla D.G.R. n. 1963 del 6 agosto 2007 sotto il coordinamento della provincia.

Il ricorso deduce i seguenti motivi:

1) illegittimità derivata dalla illegittimità costituzionale dell'art. 11 ed artt. 5, 6, 7 e 8 della legge regionale n. 14/2007 per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione e art. 116 della Cost. e dall'art. 6, comma 1 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia legge Cost. n. 1/1963.

Si sostiene che mediante l'art. 11 della legge regionale n. 15/2007 il legislatore regionale avrebbe inteso allargare indiscriminatamente la possibilità della c.d. caccia in deroga prevista dalla c.d. direttiva uccelli (art. 19-bis della legge n. 157/1992) anche ai mammiferi selvatici, tant'è che nel gravato provvedimento di deroga vengono autorizzati all'abbattimento dei cinghiali oltre agli agenti di vigilanza ittico venatoria anche i cacciatori iscritti all'apposito elenco provinciale di cui alla D.G.R. n. 1963 del 6 agosto 2008, e quindi soggetti che mai potrebbero esercitare detta attività ai sensi della legge quadro sulla caccia 8, art. 19, 2° comma legge n. 157/1992);

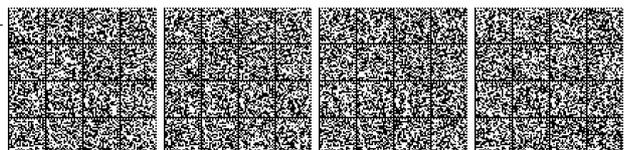
2) illegittimità dell'atto per violazione o falsa applicazione di legge con riferimento all'art. 19, 2° comma legge n. 157/1992; nell'assunto che già, con sentenza n. 732/2007, il T.A.R. Friuli-Venezia Giulia ha stabilito che i cacciatori non rientrano tra i soggetti tassativamente previsti per procedere agli abbattimenti della fauna nociva ai sensi dell'art. 19, 2° comma, legge n. 157/1992 e che l'atto impugnato nemmeno da atto del fatto che nei luoghi interessati si sia preventivamente acclarata l'inefficacia dei metodi ecologici per prevenire i danni alle produzioni agricole;

3) illegittimità degli atti per violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990 e dell'art. 6 legge regionale n. 14/2007 sotto il profilo del difetto di motivazione e/o motivazione insufficiente. Eccesso di potere per falso ed erroneo presupposto di legge, per carenza di motivazione e carenza assoluta di istruttoria; nell'assunto che la motivazione non sarebbe adeguata e che mancherebbe l'enunciazione di sopralluoghi finalizzati alla verifica del danno lamentato alle aziende agricole richiedenti e della valutazione di massima della sua entità nonché della verifica dell'applicazione dei metodi ecologici di prevenzione;

4) illegittimità dell'atto per violazione e/o falsa applicazione di legge con riferimento agli artt. 19-bis della legge n. 157/1992 e dell'art. 1 e 9 della direttiva 79/409/CEE; nell'assunto che tali norme prevedono la deroga solo per gli uccelli;

5) illegittimità dell'atto sotto il profilo dell'eccesso di potere per sviamento; verrebbe in realtà perseguito il fine di autorizzare una caccia tradizionale in un periodo ad essa precluso.

Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia controdeducendo per il rigetto del ricorso.



Il provvedimento in questa sede impugnato appare adottato, ad avviso del Collegio, in corretta applicazione dell'art. 11 della legge regionale n. 14/2007 e degli altri articoli della stessa normativa dall'art. 11 richiamati. Infatti, rispetto alle previsioni della citata normativa regionale, la motivazione appare lineare e sufficiente, così come l'istruttoria espletata. Essendo quindi indubbio che l'atto regionale ha rispettato la normativa regionale specifica il gravame dovrebbe essere respinto siccome infondato salvo la verifica della questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'anzidetta normativa regionale.

Il Collegio ritiene anzitutto che sia palese la rilevanza in causa di tale eccezione, dal momento che il rigetto delle censure di ricorso si basa proprio sull'applicazione della normativa della cui costituzionalità il ricorrente dubita.

Il Collegio ritiene altresì che tale eccezione non sia manifestamente infondata per le ragioni di seguito esplicitate.

La stessa difesa regionale riconosce che la giurisprudenza costituzionale ha già ampiamente riconosciuto il carattere di norma fondamentale di riforma economico sociale alla legge quadro 11 febbraio 1992, n. 157 ed è innegabile che la legge regionale n. 14/2007, all'art. 11, ha inteso espressamente estendere anche ai mammiferi selvatici le stesse modalità per l'adozione delle deroghe che ai precedenti articoli 5, 6 e 7 aveva dettato per gli uccelli, richiamandosi all'art. 9 della direttiva 79/409/CEE. Infatti i commi 1 e 1-bis dell'art. 11 della legge regionale n. 14/2007 dispongono che:

«1. Le disposizioni di cui al presente capo si applicano anche per l'adozione delle deroghe ai divieti e alle limitazioni disposte dalla normativa nazionale e regionale in materia ai fini della tutela delle specie di mammiferi selvatici, fatta salva la disciplina per il rilascio delle deroghe di cui all'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

1-bis. Con riferimento alle specie di fauna selvatica cinghiale, volpe e dei corvidi compresi nell'elenco di cui all'art. 3 della legge regionale 17 luglio 1996, n. 24 (Norme in materia di specie cacciabili e periodi di attività venatoria ed ulteriori norme modificative e integrative in materia venatoria e di pesca di mestiere), come modificato ai sensi dell'art. 5 della medesima legge regionale n. 24/1996, l'autorizzazione per le finalità di cui all'art. 5, comma 1, lettere a), b), c), d) e g), è rilasciata dalla provincia».

In questo modo è divenuto possibile includere tra i soggetti autorizzati all'esecuzione delle deroghe quelli individuati nei termini di cui all'art. 7 della medesima legge regionale e si è quindi arrivati ad identificarli — come avviene nell'atto impugnato — nei cacciatori iscritti nell'apposito elenco provinciale Osserva peraltro il Collegio che l'art. 19 della legge n. 157/1992 non attribuisce alle regioni l'individuazione dei soggetti abilitati al prelievo in deroga, ma identifica con precisione i soggetti cui deve essere demandata l'attuazione dei piani di abbattimento, con elencazione tassativa che, come già chiarito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 392 del 2005, non contempla anche i cacciatori.

Pare quindi al Collegio che risulti non manifestamente infondata la questione della costituzionalità della norma suddetta per la mancata osservanza dei limiti della potestà legislativa regionale integrativo — attuativa in materia di protezione della fauna, di cui all'art. 6, n. 3, dello statuto, poiché consente che all'«attuazione dei prelievi in deroga ai divieti e alle limitazioni disposte dalla normativa nazionale e regionale in materia ai fini della tutela delle specie di mammiferi selvatici —, in virtù dell'art. 11 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 14 del 14 giugno 2007 procedano, oltre che i soggetti di cui all'art. 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), anche gli ulteriori soggetti individuati ai sensi degli artt. 6 e 7 della medesima legge regionale, tra cui rientrano anche i cacciatori.

In questo modo l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, viene ad essere sostanzialmente modificato, con l'aggiunta ai soggetti autorizzati al controllo della fauna nociva, che sono tassativamente indicati in tale articolo (guardie venatorie provinciali e, se in possesso di licenza di caccia, proprietari o conduttori dei fondi interessati, guardie forestali o comunali) di numerosi altri soggetti, quali, potenzialmente, tutti i cacciatori che chiedano l'iscrizione nell'apposito elenco provinciale di cui alla D.G.R. n. 1963 del 6 agosto 2007.

Il Collegio ritiene pertanto non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1 e 1-bis della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 14 del 14 giugno 2007 per violazione degli artt. 117, 2° comma, lett. e), e 3° comma, dell'art. 41 Cost. e dell'art. 4, primo comma, dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia adottato con legge Cost. 31 gennaio 1963, n. 1.

Pertanto, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il T.A.R. dispone la sospensione del presente giudizio e la remissione della questione all'esame della Corte costituzionale.



P. Q. M.

A norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1 e 1-bis della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 14 del 14 giugno 2007 per violazione degli artt. 117, 2° comma, lett. e), e 3° comma, dell'art. 41 Cost., e dell'art. 4, primo comma, dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia adottato con legge Cost. 31 gennaio 1963, n. 1.

Sospende il giudizio in corso e dispone che a cura della segreteria gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione e che la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ed al Presidente del Consiglio regionale.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 15 dicembre 2010.

Il Presidente: CORASANITI

L'estensore: SETTESOLDI

11C0209

N. 61

*Ordinanza del 27 settembre 2010 emessa dal Giudice di pace di Bari
nel procedimento civile promosso da Antonacci Domenico contro comune di Bari*

Spese di giustizia - Contributo unificato - Obbligo di pagamento per i ricorsi in opposizione a sanzioni amministrative, “anche con riferimento all’art. 204-bis del codice della strada” - Contrasto con la gratuità del ricorso amministrativo al Prefetto e con l’esenzione dal contributo accordata ai procedimenti penali - Violazione del principio di eguaglianza - Compromissione del diritto di agire in giudizio e della tutela giurisdizionale contro gli atti della Pubblica amministrazione.

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 212, lett. b) [punto 2], che ha introdotto l’art. 6-bis nel d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 113.

IL GIUDICE DI PACE

Premesso:

che con ricorso depositato in Cancelleria il 22 maggio 2010 Antonacci Domenico ha impugnato il verbale di contestazione n. A993816 del 25 novembre 2009 della Polizia Municipale di Bari, che gli ha contestato la violazione dell’art. 146/3 C.d.s. e «multato» con la sanzione pecuniaria di € 163,86 per aver egli superato l’incrocio con il semaforo proiettante luce rossa;

che il ricorrente ha negato l’illecito e criticato nello stesso tempo le modalità della sua contestazione, in via preliminare sollevando eccezione d’incostituzionalità della Legge finanziaria 2010 circa il pagamento del «contributo unificato» nei giudizi d’opposizione a sanzione amministrativa;



Rilevato che la prima parte dell'art. 2, comma 212, lett. b), punto 2, della legge n. 191/2009 (Legge finanziaria 2010, che ha introdotto l'art. 6-bis nel d.P.R. n. 115/2005) dispone che «nei procedimenti di cui all'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni, gli atti del processo sono soggetti soltanto al pagamento del contributo unificato, nonché delle spese forfetizzate secondo l'importo fissato nell'art. 30 del presente testo unico»;

Considerato che a tale «dazio» non è soggetto il ricorso gerarchico al Prefetto da non ritenersi sovrapponibile al ricorso giurisdizionale soggetto contributo, perché:

1) l'opposizione all'A.G.O. è decisa da organo terzo, mentre il reclamo al Prefetto è esaminato da soggetto, che è parte dell'amministrazione pubblica anche quando l'atto promana da ente territoriale minore e, persino, quando l'atto impugnato è di fonte diversa dato che anche in tal caso l'organo prefettizio è parte di strutture *latu sensu* pubbliche;

2) il procedimento dinanzi al Prefetto, limitato alla possibilità di audizione dell'interessato ed alla presentazione di scritti difensivi e documenti, non assicura la completezza dell'accertamento così come avviene in via giudiziaria;

3) la gratuità del procedimento può fortemente condizionare il trasgressore ad affidarsi al Prefetto vieppiù nei casi in cui non vi è proporzionalità tra la misura della sanzione pecuniaria ed il costo del ricorso al Giudice, sicché l'inculpato sarebbe indotto a ricorrere alla tutela minore rinunciando a quella giurisdizionale assicurata dall'art. 24 Cost. a tutti i cittadini;

4) che la disposizione criticata si pone anche in contrasto con l'esenzione accordata ai procedimenti penali, pur avendo le sanzioni amministrative lo stesso carattere sanzionatorio di quelle penali e benché, talora, le prime possano produrre conseguenze più gravi delle seconde, come ad esempio nei casi di confisca del mezzo, sequestro, ritiro della carta di circolazione, provvedimenti in ordine alla patente di guida;

5) che in definitiva sussistono fondati dubbi circa la legittimità della sopra citata disposizione in quanto non assicura l'uguaglianza di tutti i cittadini fronte alla legge rispetto a tutti gli atti rinvenienti da sanzioni amministrative illegittime (art. 3 Cost.), lasciando al trasgressore, specialmente di fronte a «multe» minime, la imbarazzante scelta di rinunciare alla tutela dinanzi all'A.G.O. oppure di affidarsi al Prefetto organo non terzo;

6) che, infine, la richiamata norma è in sospetto di illegittimità, perché compromette la facoltà dei cittadini di agire in giudizio (art. 24 Cost.) per far valere i loro diritti contro gli atti della P.A. (art. 113 Cost.).

P. Q. M.

Solleva eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 212, lett. b), punto 2, della legge n. 191/2009 (Legge finanziaria 2010, che ha introdotto l'art. 6-bis nel d.P.R. n. 115/2005) nella parte in cui dispone che «nei procedimenti di cui all'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni, gli atti del processo sono soggetti soltanto al pagamento del contributo unificato, nonché delle spese forfetizzate secondo l'importo fissato nell'art. 30 del presente testo unico», anche con riferimento all'art. 204-bis C.d.s.;

Dispone:

che gli atti del presente giudizio R.G. 6234/2010, che viene sospeso, siano rimessi alla Corte costituzionale;

che la presente ordinanza, a cura della cancelleria, sia comunicata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Bari il 27 settembre 2010.

Il giudice: CALIANDRO



N. 62

*Ordinanza del 28 gennaio 2011 emessa dalla Corte di cassazione
nel procedimento civile promosso da Poste Italiane S.p.a. contro Caprili Carlo*

Lavoro e occupazione - Contratto di lavoro a tempo determinato - Conversione in contratto a tempo indeterminato a causa dell'illegittima apposizione del termine - Condanna del datore di lavoro al risarcimento in favore del lavoratore - Prevista liquidazione da parte del giudice di una indennità onnicomprensiva, determinata tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto - Contrasto con i principi di ragionevolezza e di effettività della tutela giurisdizionale, nonché lesione del diritto al lavoro - Sproporzione tra l'indennità e il danno effettivo, crescente con il perdurare dell'illecito - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU (e, in specie, dal diritto di ogni persona al giusto processo) - Contrasto con l'interpretazione data dalla giurisprudenza comunitaria all'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 1999/70/CE.

- Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 32, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, comma secondo, 4, 24, 111, comma secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6, primo comma, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), sottoscritta dall'Italia il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848; Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso fra le organizzazioni intercategoriale a carattere generale (CES, UNICE e CEEP) il 18 marzo 1999 ed allegato alla direttiva 1999/70/CE del 28 giugno 1999; sentenze della Corte di giustizia comunitaria in cause C-212/04, C-378/07, C-379/07 e C-380/07.

Lavoro e occupazione - Contratto di lavoro a tempo determinato - Conversione in contratto a tempo indeterminato per illegittima apposizione del termine - Condanna del datore di lavoro al risarcimento in favore del lavoratore - Liquidazione dell'indennità onnicomprensiva da parte del giudice - Prevista dimidiazione del limite massimo in presenza di contratti o accordi collettivi che prevedano l'assunzione, anche a tempo indeterminato, di lavoratori già occupati con contratto a termine nell'ambito di specifiche graduatorie - Contrasto con i principi di ragionevolezza e di effettività della tutela giurisdizionale, nonché lesione del diritto al lavoro - Sproporzione tra l'indennità e il danno effettivo, crescente con il perdurare dell'illecito - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU (e, in specie, dal diritto di ogni persona al giusto processo) - Contrasto con l'interpretazione data dalla giurisprudenza comunitaria all'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 1999/70/CE.

- Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 32, comma 6.
- Costituzione, artt. 3, comma secondo, 4, 24, 111, comma secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6, primo comma, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), sottoscritta dall'Italia il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848; Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso fra le organizzazioni intercategoriale a carattere generale (CES, UNICE e CEEP) il 18 marzo 1999 ed allegato alla direttiva 1999/70/CE del 28 giugno 1999; sentenze della Corte di giustizia comunitaria in cause C-212/04, C-378/07, C-379/07 e C-380/07.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 5938-2007 proposto da: Poste Italiane S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore* elettivamente domiciliata in Roma, Viale Europa n. 175, presso lo studio dell'avvocato Anna Maria Ursino, (Direzione affari legali Poste Italiane), che la rappresenta e difende giusta delega in atti; ricorrente;

Contro Caprili Carlo, elettivamente domiciliato in Roma, via Flaminia, 195, presso lo studio dell'avvocato Vacirca Sergio, che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato Lalli Claudio, giusta delega in atti; contro ricorrente;

Avverso la sentenza n. 172/2006 della Corte D'appello di Firenze, depositata il 9 febbraio 2006 R.G.N. n. 509/2004;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 2 dicembre 2010 dal Consigliere dott. Pietro Zappia;

Udito l'avvocato Fiorillo Luigi per delega Anna Maria Rosaria Ursino;

Udito l'avvocato Galleano Sergio Natale Edoardo per delega Sergio Vacirca;

Udito il p.m. in persona del sostituto Procuratore Generale dott. Massimo Fedeli che ha concluso per l'accoglimento del ricorso per quanto di ragione.



Svolgimento del processo

1. Con ricorso al Tribunale di Pisa Carlo Caprili affermava l'illegittimità del termine di durata apposto al contratto del 17 agosto 2000, con cui la S.p.a. Poste Italiane lo aveva assunto al lavoro, e la conseguente conversione del negozio in contratto a tempo indeterminato. Egli chiedeva perciò che la società, che si era avvalsa del termine e l'aveva estromesso dall'azienda, fosse condannata a riammetterlo in servizio ed a risarcirgli il danno da sospensione del rapporto di lavoro.

Il tribunale rigettava la domanda ma la Corte di Firenze, in accoglimento dell'appello del Caprili, accertava il contratto a tempo indeterminato e condannava la società a riammettere il lavoratore in servizio ed a risarcirgli il danno, pari alle retribuzioni con accessori, a partire dal 26 settembre 2002, ossia dal giorno in cui egli aveva offerto le proprie prestazioni attraverso la comunicazione, anche alla datrice di lavoro, della richiesta del tentativo di conciliazione obbligatoria di cui all'art. 410 cod. proc. civ.

Contro questa sentenza la S.p.a. Poste Italiane proponeva ricorso per «cassazione mentre il Caprili, resisteva con controricorso.

Col primo motivo la ricorrente lamentava la violazione dell'art. 23 legge 28 febbraio 1987 n. 56; col secondo la violazione degli artt. 1362 e segg. cod. civ.; col terzo la violazione degli artt. 1217 e 1223 cod. civ. In sintesi, essa rilevava come la Corte territoriale, dopo aver riconosciuto che il contratto a termine era stato concluso in base all'art. 8 c. c. n. 1. del 1994, a sua volta stipulato ex legge n. 56 del 1987, avesse ritenuto tuttavia illegittimo il termine poiché l'autorizzazione della contrattazione collettiva all'apposizione era valida fino al 30 aprile 1998. In tal modo, osservava la ricorrente, la Corte non aveva tenuto conto che la citata legge aveva delegato le parti sociali ad individuare ipotesi ulteriori rispetto a quelle previste dalla legge per la stipulazione di contratti di lavoro temporanei e che tale delega era stata attuata dalla serie di contratti collettivi stipulati dal 1994 al 2001.

La ricorrente deduceva in subordine che in ogni caso il lavoratore aveva mostrato tacitamente di voler sciogliere il contratto, avendo lasciato trascorrere circa due anni prima di chiederne il mantenimento. Erroneamente, per di più, la Corte di merito non aveva sottratto all'ammontare del danno quanto percepito da lui per effetto del lavoro prestato nel frattempo per altro datore di lavoro.

Rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale

2. I motivi ora detti di ricorso per cassazione non appaiono fondati. Le relative argomentazioni sono state più volte rigettate da questa Corte, la quale ha notato come l'autorizzazione alla stipula di contratti di lavoro temporanei fosse stata espressa dalle parti sociali, sulla base dell'art. 23 legge n. 56 del 1987, con c. c. n. 1 del 1994, integrato dall'accordo 16 gennaio 1998, che ha posto un termine ultimo al 30 aprile 1998. Il termine apposto ai contratti individuali conclusi dopo questa data deve perciò considerarsi illegittimo ed il rapporto di lavoro opera a tempo indeterminato (ex multis Cass. n. 15331 del 2004). Nel caso di specie pertanto il lavoratore estromesso dall'azienda per la, erroneamente ritenuta, operatività del termine ha diritto al risarcimento del danno da perdita delle retribuzioni, da calcolare secondo le regole di diritto comune, come ha esattamente ritenuto la Corte d'appello sulla base delle norme vigenti nel momento di emissione della sua pronuncia.

Incensurabile è poi la valutazione di fatto espressa dalla stessa Corte, la quale ha negato gli elementi idonei a ravvisare la tacita manifestazione della volontà di risolvere il contratto.

Esattamente, infine, la Corte ha escluso l'*aliunde perceptum* per genericità del motivo di gravame e per difetto di prova.

3. Tuttavia la sentenza di condanna da essa emanata dovrebbe essere calata. Infatti durante il giudizio di cassazione è entrato in vigore l'art. 32 legge 4 novembre 2010 n. 183, che innova in materia di contratto di lavoro a tempo determinato. Il comma 5 stabilisce che, nei casi in cui questo si converta in contratto a tempo indeterminato a causa dell'illegittima apposizione del termine, il giudice condanna il datore di lavoro al risarcimento in favore del lavoratore stabilendo un'indennità «onnicomprensiva» nella misura compresa tra un minimo di 2,5 e un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto.

Il comma 6 dimezza questa indennità in presenza di contratti ovvero accordi nazionali, territoriali o aziendali, stipulati con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, che prevedano l'assunzione, anche a tempo indeterminato, di lavoratori già occupati con contratto a termine nell'ambito specifiche graduatorie.

Il comma 7 precisa doversi applicare i commi ora detti a «tutti i giudizi, compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della legge» (24 novembre 2010). Seguono disposizioni per eventuali, ulteriori accertamenti di fatto nella fase di merito.



4. Ritiene questo collegio che la sopra riportata espressione del comma 7 debba essere riferita altresì ai giudizi di cassazione, anche se le disposizioni si riferiscono espressamente al giudizio di merito.

Infatti la soluzione negativa, ossia l'esclusione della fase di cassazione dall'ambito di previsione della norma, equivarrebbe a discriminare tra situazioni diverse in base alla circostanza, del tutto accidentale, di una pendenza della lite giudiziaria (in una od altra fase) tra le parti del rapporto di lavoro. Più precisamente, la situazione sostanziale dei lavoratori sarebbe assoggettata ad un regime risarcitorio diverso, a seconda che i processi pendano nel merito oppure in cassazione. Discriminazione ritenuta illegittima dalla Corte cost. con sent. n. 214 del 2009, e tanto più grave quando si pensi che i lavoratori destinatari della nuova legge potrebbero dover restituire le retribuzioni percepite sulla base della sentenza di merito provvisoriamente eseguita, nella parte eccedente il massimo dell'indennità spettante.

5. Ciò comporta che la sentenza qui impugnata dovrebbe essere cassata con rinvio affinché il giudice di merito, esercitati i poteri istruttori di cui al comma 7, determini l'indennità spettante, certamente in misura inferiore a quella dovuta ai sensi della normativa previgente, ossia dal 26 settembre 2002 fino alla riammissione al lavoro, che nella specie non risulta essere avvenuta.

Appare pertanto rilevante la questione di legittimità costituzionale dei I suddetti commi 5 e 6, in riferimento agli artt. 3, 4, 24, 111 e 117 Cost., per Cost., per ragioni che di seguito si espongono.

Non manifesta infondatezza delle questioni

6. Sembra doversi anzitutto così ricostruire gli scopi perseguiti dal legislatore.

A) È orientamento consolidato nella giurisprudenza di questa Corte che, nel caso in cui il datore di lavoro si sia avvalso di un termine illegittimamente apposto al contratto ed abbia perciò allontanato il dipendente dal posto di lavoro, così rendendosi inadempiente agli obblighi assunti con lo stesso contratto, non si applica la tutela reale di cui all'art. 18 legge n. 300 del 1970. Il comportamento del datore non incide sulla continuità del rapporto, che rimane idoneo alla produzione dei propri effetti. Tuttavia, trattandosi di contratto a prestazioni corrispettive, ciò non comporta il diritto del lavoratore alla corresponsione delle retribuzioni che sarebbero maturate dall'inizio del periodo di inattività ma solo il diritto al risarcimento del danno, da determinarsi in base alle regole generali sull'inadempimento delle obbligazioni contrattuali, senza che sia necessaria una formale costituzione in mora del datore, occorrendo tuttavia e pur sempre che il lavoratore non abbia tenuto una condotta incompatibile con la volontà di proseguire il rapporto ed abbia messo a disposizione della controparte le proprie prestazioni lavorative (Cass. sez. un. 8 ottobre 2002 n. 14381, sez. lav. 18 febbraio 2003 n. 2392, 18 maggio 2006 n. 11670).

B) Quanto alla determinazione quantitativa del danno derivante dall'inadempimento di un contratto di durata, essa dipende da scelte discrezionali dei giudici di merito nell'applicazione degli artt. 1223, 1224, 1226, 1227 cod. civ.

In particolare, nel contratto di lavoro subordinato, il danno sopportato dal lavoratore, che non ha percepito la retribuzione per essere stato (illegittimamente privato dal datore della possibilità di eseguire la prestazione lavorativa e non gode della tutela dell'art. 18 stat. lav., dev'essere liquidato:

a) attenendosi ai criteri dell'art. 1223 cit., che prescrive di comprendere nel danno la perdita delle retribuzioni, sottraendo però quanto il lavoratore abbia frattanto ed eventualmente percepito per avere eseguito un altro lavoro, in posizione di subordinazione o di autonomia (c.d. *aliunde perceptum*). La prova dell'esecuzione di quest'altro lavoro è a carico del datore, tenuto al risarcimento.

b) Essendo il danno pari alle retribuzioni non percepite, per le parti di retribuzione legate a prestazioni effettive e meramente eventuali (ad es. per prestazioni saltuarie, per lavoro straordinario, ecc.), il danno, solamente ipotetico, non può che essere limitato alla perdita della possibilità di guadagno (perde de chance), da liquidare con valutazione equitativa (art. 1226 cit.) e perciò variabile a seconda dei giudici.

c) Il danno è dovuto a partire dal momento in cui il lavoratore abbia posto a disposizione del datore le proprie energie lavorative ossia dal momento in cui abbia offerto formalmente la propria prestazione, potendo nascere incertezze interpretative in ordine alla concreta idoneità della forma.

d) Trattandosi di azione di nullità del termine apposto al contratto di lavoro e quindi di azione imprescrittibile, il lavoratore, prima dell'entrata in vigore dell'art. 32 cit., comma 3, lett. d., poteva prolungare *sine die* il tempo dell'azione di nullità e per dieci anni (art. 2946 cod. civ.) quello dell'azione risarcitoria; dopo la entrata in vigore del comma 3 ora cit., entro il termine di decadenza ivi previsto. Egli può così aumentare la misura del danno, esponendosi bensì all'eccezione di concorso del creditore nel fatto colposo (art. 1227 cit.), il cui ammontare verrebbe però ad essere ridotto dal giudice secondo criteri discrezionali e perciò, ancora una volta, variabili. Tutto ciò può dar luogo, per l'impresa obbligata a centinaia di risarcimenti, ad esborsi di misura non prevedibile e perciò ad incertezza sui bilanci



preventivi, che si traduce in un grave pregiudizio patrimoniale. A questa incertezza sembra aver voluto porre rimedio il legislatore del 2010, unificando il criterio di liquidazione del danno dovuto ai lavoratori. Ancora, la legge sembra destinata, come altre precedenti nella materia, ad arginare l'eccessivo ampliamento di organico delle imprese, dovuto alla conversione a tempo indeterminato di numerosi contratti di lavoro a termine.

7. Considerate queste *rationes legis*, non pare potersi seguire la tesi, proposta da una parte della dottrina, secondo cui l'indennità in questione non escluderebbe il (ma anzi dovrebbe aggiungersi *al*) risarcimento del danno, sopportato dal datore e da liquidare secondo le sopra dette regole di diritto comune. Anche l'espressione «onnicomprensiva») adoperata dal legislatore, acquista significato solo escludendo qualsiasi altro credito del lavoratore, indennitario o risarcitorio.

8. È ancora da premettere che la liquidazione di un'indennità contenuta in poche mensilità retributive non sembra contrastare con l'art. 3, primo comma, Cost. a causa del trattamento sfavorevole riservato al lavoratore precario, unico contraente spogliato della pienezza dei rimedi previsti dalla disciplina generale dei contratti. Le sopra dette ragioni dell'intervento legislativo in questione bastano a giustificare la diversità di trattamento ossia il sacrificio imposto alla parte del contratto a termine. Il comma 5 in questione non contrasta neppure con l'art. 36, primo comma, Cost. poiché esso ha per oggetto un'indennità, sia pure misurata sull'ammontare della retribuzione, ma non una retribuzione da corrispondere per lavoro effettivamente prestato.

9. Non è, per contro, manifestamente infondato il dubbio di contrasto fra i commi 5 e 6 dell'art. 32 legge n. 183/2010 ed i principi di ragionevolezza nonché di effettività del rimedio giurisdizionale, espressi negli artt. 3, secondo comma, 24 e 111 Cost. Le dette disposizioni delle legge sembrano anche ledere il diritto al lavoro, riconosciuto a tutti i cittadini dall'art. 4 Cost.

Il danno sopportato dal prestatore di lavoro a causa dell'illegittima apposizione del termine al contratto è pari almeno alle retribuzioni perse dal momento dell'inutile offerta delle proprie prestazioni e fino al momento dell'effettiva riammissione in servizio. Fino a questo momento, spesso futuro ed incerto durante lo svolgimento del processo e non certo neppure quando viene emessa la sentenza di condanna, il danno aumenta col decorso del tempo ed appare di dimensioni anch'esse non esattamente prevedibili.

Il rimedio apprestato dall'art. 32, commi 5 e 6, in questione non può essere assimilato all'indennità prevista dall'art. 8 legge 15 luglio 1966 n. 604 ed alternativa all'obbligo di riassunzione. L'ipotesi dell'art. 8 non riguarda il ristoro di un danno derivante dalla non attuazione di un rapporto di durata, ossia di un danno di un ammontare che aumenta col trascorrere del tempo, giacché il diritto all'indennità esclude il diritto al mantenimento del rapporto.

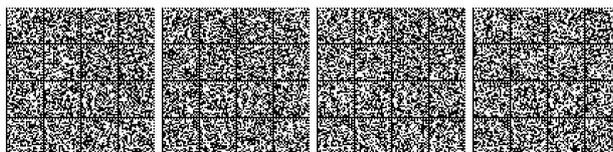
La liquidazione di un'indennità eventualmente sproporzionata per difetto rispetto all'ammontare del danno può indurre il datore di lavoro a persistere nell'inadempimento, eventualmente tentando di prolungare il processo oppure sottraendosi all'esecuzione della sentenza di condanna, non suscettibile di realizzazione in forma specifica. Né verrebbe risarcito il danno derivante da una sopravvenuta impossibilità della prestazione lavorativa, causata dal rifiuto del datore.

Tutto ciò vanifica il diritto del cittadino al lavoro (art. 4 Cost.) e nuoce all'effettività della tutela giurisdizionale, con danno che aumenta con la durata del processo, in contrasto con il principio affermato da quasi secolare dottrina processualista, oggi espresso dagli artt. 24 e 111, secondo comma, Cost., e che esige l'esatta, per quanto materialmente possibile, corrispondenza tra la perdita conseguita alla lesione del diritto soggettivo ed il rimedio ottenibile in sede giudiziale.

10. Sembra altresì, sussistere un contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. per violazione dell'obbligo internazionale assunto dall'Italia con la sottoscrizione e ratifica della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il cui art. 6, primo comma, nel volere il diritto di ogni persona al giusto processo, impone al potere legislativo di non intromettersi nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influire sulla decisione di una singola controversia o su un gruppo di esse.

La Corte costituzionale con sent. n. 311 del 2009 ha escluso che l'incidenza di una norma retroattiva su processi in corso si ponga automaticamente in contrasto con la Convenzione cit.

Tuttavia nella medesima sentenza la Corte ha precisato, sulla base della giurisprudenza della Corte EDU, che detta incidenza può ritenersi giustificata solo da ragioni imperative di interesse generale. Ciò avviene quando il legislatore nazionale sia indotto all'emanazione di una norma di interpretazione autentica e perciò retroattiva, destinata ad operare anche nei processi pendenti e dettata dall'esigenza di accertare l'originaria intenzione del legislatore; oppure dalla necessità di ristabilire la parità di trattamento di situazioni analoghe nei rapporti di lavoro pubblico; o ancora, di rimediare ad un'imperfezione tecnica della legge interpretata (vedi anche Corte cost. cent. n. 1 del 2011).



A questo collegio sembra, anche in considerazione delle *rationes legis* qui indicate nel par. 6, che le disposizioni legislative ora impugnate possano bensì ritenersi dettate da motivi di opportunità economica, ma non da ragioni «imperative» di interesse generale. Né vi sono necessità parificatrici in rapporti di lavoro pubblico, giacché le disposizioni sono di applicazione generale in ambito privatistico. Non erano infine di dubbia interpretazione o tecnicamente imperfette le norme di diritto comune in tema di risarcimento del danno subito dal lavoratore, come costantemente interpretate dalla giurisprudenza lavoristica.

È vero che alcune delle imprese private, come quella attualmente in causa, possono rendere un servizio di interesse generale, ma rimane dubbio che perdite economiche derivate da un comportamento illegittimo dell'imprenditore possano essere legittimamente concentrate sui lavoratori dipendenti.

11. Il contrasto delle disposizioni legislative in questione col diritto del cittadino al lavoro, di cui all'art. 4 Cost., è reso manifesto anche dalla non aderenza di esse alla giurisprudenza comunitaria. La sproporzione fra la tenue indennità ed il danno, che aumenta con la permanenza del comportamento illecito del datore di lavoro, sembra contravvenire all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999 ed allegato alla direttiva 1999/70, che impone agli Stati membri di «prevenire efficacemente l'utilizzazione abusiva di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato ... ossia misure che devono rivestire un carattere non soltanto proporzionato, ma anche sufficientemente effettivo e dissuasivo per garantire la piena efficacia delle norme adottate in attuazione dell'accordo quadro» (Corte CE sent. c. 212/04, Adeneler) «Ne consegue che, qualora si sia verificato un ricorso abusivo a contratti di lavoro a tempo determinato successivi, si deve poter applicare una misura che presenti garanzie effettive ed equivalenti di tutela dei lavoratori al fine di sanzionare debitamente tale abuso ed eliminare le conseguenze della violazione del diritto comunitario» (Corte CE sent. da C 378/07 a C 380/07, Angelidaki).

12. A rafforzamento degli argomenti sopra svolti sembra opportuno ricordare che l'art. 614-bis cod. proc. civ. - che sanziona la non attuazione degli obblighi di fare infungibile o di non fare giudizialmente accertati attraverso una condanna al pagamento di una somma di denaro, dovuta per ogni violazione o inosservanza successiva ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del provvedimento giudiziale - è stato assai severamente criticato dalla dottrina nella parte in cui esso è dichiarato espressamente non applicabile alle controversie di lavoro, ed alle critiche si è potuto contrapporre da altra dottrina solamente il regime di tutela reale disposto dall'art. 18 legge 20 maggio 1970 n. 300, sufficiente a tutelare il lavoratore che abbia ottenuto una sentenza di condanna ad un fare infungibile, a carico del datore di lavoro. Ivi è infatti prevista, in conseguenza della dichiarazione di inefficacia o di nullità, oppure di annullamento, del licenziamento, la condanna del datore alla reintegrazione del lavoratore ed al risarcimento del danno attraverso un'indennità commisurata alla retribuzione dal giorno del licenziamento fino «al momento dell'effettiva reintegrazione».

Ebbene, i commi 5 e 6 i questione escludono ogni tutela reale e lasciano così la possibile, grave sproporzione fra indennità e danno effettivo, connesso al perdurare dell'illecito.

3. Con riferimento alla controversia qui in esame, facente parte di una nutrita serie, la limitazione dell'indennità a dodici mesi o meno (vedi comma 6), non sembra poter trovare giustificazione nel fine, perseguito dal legislatore, di evitare la perdita patrimoniale che deriverebbe all'impresa dal risarcimento di danni di notevole entità a numerosi lavoratori. L'entità del danno dev'essere imputata alla stessa impresa, che avrebbe potuto attenuarlo attraverso l'esecuzione delle sentenze di condanna ai sensi dell'art. 431 cod. proc. civ. e, nei casi in cui era possibile con la prova *dell'aliunde perceptum*.

Nei casi, poi, in cui il lavoratore non abbia potuto trovare un'altra occupazione, ossia un'altra fonte di reddito, il danno personale e familiare, tanto più grave, non appare suscettibile di bilanciamento.

P. Q. M.

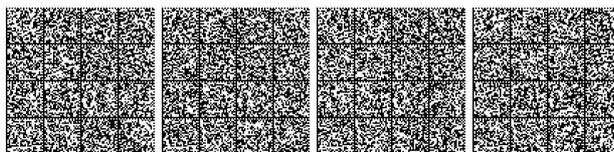
Dichiara non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 5 e 6, legge 4 novembre 2010 n. ????, con riferimento agli artt. 3, 4, 24, 111 e 117 Cost.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma il 20 gennaio 2011.

Il Presidente: ROSELLI



N. 63

*Ordinanza del 24 settembre 2010 emessa dalla Commissione tributaria regionale di Bari
sul ricorso proposto da Ionica Trasporti s.r.l. contro Agenzia delle entrate - Ufficio Bari 2*

Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Non deducibilità integrale ai fini delle imposte sui redditi - Conseguente non deducibilità dall'imponibile IRPEG e IRES del 4,25% del costo del lavoro e degli interessi passivi - Lesione della tutela del lavoro e del principio di capacità contributiva - Violazione del principio di eguaglianza - Disparità di trattamento tributario in danno delle imprese che, a parità di reddito, maggiormente ricorrono alla forza lavoro e al capitale di prestito.

- Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 2 [recte: 3], 35 e 53.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE

Ha emesso la seguente ordinanza sull'appello n. 3318/09 depositato il 24 dicembre 2009 avverso la sentenza n. 172/20/2009 emessa dalla Commissione Tributaria Provinciale di Bari contro: Agenzia delle entrate Direzione Provinciale Ufficio controlli Bari proposto dal ricorrente:

Ionica Trasporti S.r.l. Via Nickman 4 - 70100 Bari difeso da: Verna dott. Giuseppe Corso Italia, 6 - 20100 Milano.

Atti impugnati:

- Silenzio rifiuto istanza rimb. IRPEG 2003;
- Silenzio rifiuto istanza rimb. IRPEG 2004;
- Silenzio rifiuto istanza rimb. IRPEG 2005;
- Silenzio rifiuto istanza rimb. IRES 2003;
- Silenzio rifiuto istanza rimb. IRES 2004;
- Silenzio rifiuto istanza rimb. IRES 2005.

FATTO

La Ionica Trasporti S.r.l. di Bari ricorreva avverso il silenzio - rifiuto alla restituzione d'imposta dell'Agenzia delle entrate Bari 2.

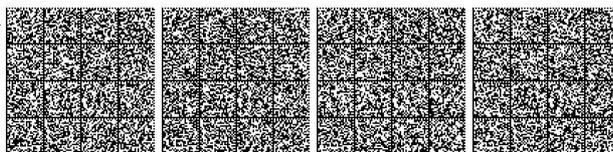
La stessa faceva rilevare di aver chiesto, a norma dell'art. 38 del d.P.R. n. 602/1973, il rimborso di euro 105.433,84, oltre interessi ex art. 44, comma 1 del citato d.P.R. concernente l'indebito versamento dell'imposta IRES, per gli anni 2003, 2004, 2005 e 2006.

Sollelevava il dubbio di costituzionalità dell'art. 2, comma 1 del d.lgs. n. 466/1997 relativa all'interferenza dell'Irap nella determinazione dell'imponibile Ires, per cui chiedeva di rimettere gli atti alla Corte costituzionale per ineducibilità incostituzionale del 4,25% dei costi di lavoro e di capitale dal reddito soggetto all'imposta personale.

Sosteneva, infatti, che le imposte sul reddito delle imprese erano liquidate su una base imponibile che, per effetto dell'ineducibilità dell'Irap, era aumentata del 4,25% di determinati componenti negativi che dovevano essere dedotti nella formazione del reddito d'impresa, per cui la deducibilità dei costi di lavoro e di capitale veniva ad essere limitata al 95,75% con conseguente assoggettamento ad imposta di un reddito maggiore di quello effettivo.

Pertanto, l'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 446/1997 era in sospetto di incostituzionalità nella misura in cui il costo del lavoro e gli interessi passivi non concorrevano secondo le disposizioni che regolavano la determinazione del reddito d'impresa, alla formazione di detto reddito.

Concludeva chiedendo la condanna dell'agenzia dell'Entrate di Bari 2 al rimborso ex art. 69 del d.lgs. n. 546/92 della somma di E. 105.433,00, a titolo d'imposta versata in più oltre interessi per ritardato rimborso d'imposta, previa rimessione degli atti alla Corte costituzionale ed accoglimento del dubbio di costituzionalità dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 446/1997, per contrasto con gli artt. 3, comma 1, e 53, comma 1, della Costituzione.



L'Agenzia delle entrate controdeduceva evidenziando che i versamenti effettuati erano perfettamente in linea con le disposizioni normative attualmente vigenti e che l'Irap doveva essere qualificata come un'imposta che colpiva il valore della produzione netta derivante dall'attività esercitata nel territorio regionale.

La Ionica Trasporti S.r.l. con memorie illustrative replicava alle predette controdeduzioni e faceva rilevare che la censura non riguardano la formazione dell'imponibile ai fini Irap e quindi l'inclusione, quali elementi positivi, di costi come quelli di lavoro e del capitale preso a mutuo, bensì la mancata deduzione integrale di tali costi dall'imponibile colpito dall'imposta sul reddito, a causa dell'ineducibilità dell'Irap che aveva come effetto quello di assoggettare ad una secondi tassazione determinati o tutti i componenti positivi di reddito già colpiti dall'imposta personale.

Infatti l'Ires, nel tassare il 4,25% dei costi del lavoro e del capitale, in quanto ineducibili, colpiva anche i costi che riducevano il reddito.

L'Ufficio impositore presentava le proprie memorie illustrative nelle quali ribadiva l'infondatezza delle ragioni accampate da controparte.

Richiamando le controdeduzioni depositate il 10 giugno 2008 affermava che gli elementi che concorrevano alla formazione dell'imponibile da assoggettare all'Irap non potevano essere dedotti dall'imponibile da assoggettare all'Ires e ciò si desumeva dall'arti del decreto legislativo istitutivo dell'Irap che individuava i caratteri distintivi del tributo nella sua natura di tributo reale a carattere regionale e nella sua ineducibilità dal reddito imponibile ai fini delle imposte sui redditi (Ires).

Precisava, pertanto, che l'Irap doveva essere qualificata come un'imposta che colpiva il valore della produzione netta derivante dall'attività esercitata nel territorio regionale a differenza dell'Ires che incideva sul reddito dell'impresa.

Precisava, altresì che la pretesa di scorporare dal reddito da assoggettare a Ires la tassazione Irap di alcuni degli elementi che concorrevano alla formazione dell'imponibile non trovava, fondamento in considerazione della individuazione, da parte del legislatore, di determinati criteri per la determinazione dell'imponibile da assoggettare al tributo di natura reale e altri per determinare quello da assoggettare a Ires.

Evidenziava che se l'imposta reale (Irap), o quella parte di essa relativa a taluni elementi che concorrevano alla sua formazione, fosse deducibile, si verificherebbe la riduzione senza giustificazione di altra imposta che colpiva un diverso indice di capacità contributiva.

Rammentava che anche il reddito degli immobili già assoggettato ad ICI dalla legge n. 504/1992 concorrevano alla formazione del reddito senza che fossero stati mai sollevati dubbi di costituzionalità.

La Ionica Trasporti S.r.l. presentava ulteriori memorie illustrative nelle quali ribadiva i dubbi di costituzionalità dell'art. 1, comma 2 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, nella parte in cui le attribuiva una capacità contributiva superiore a quella effettiva in contrasto con l'art. 53, comma 1 della Costituzione, impedendo attraverso l'ineducibilità dell'Irap dall'imposta sul reddito delle società, la deducibilità del 4,25% del costo del lavoro e degli interessi passivi netti.

Evidenziava che tanto si trasformava in un carico fiscale maggiore a determinate imprese rispetto ad altre e ciò sulla base del maggiore o minore utilizzo di due essenziali fattori di produzione, quali il lavoro e il capitale a mutuo.

Sosteneva, infine, che si venivano a discriminare negativamente le imprese costrette ad utilizzare fattore lavoro in misura maggiore rispetto ad altre imprese che utilizzavano sistemi nei quali produzione era maggiormente «robotizzata», per cui l'ineducibilità dell'Irap si traduceva a suo dire, in una deducibilità del costo del lavoro limitata al 95,75 %.

Rammentava che i suddetti dubbi di legittimità costituzionale erano stati riconosciuti non manifestamente infondati dalla C.T.P. di Bologna (Sez. V e XIII) che, con ordinanze 20.3/3.4.2009, n. 4 e 13.1/25.6.2009, n. 74, aveva rimesso gli atti alla Corte costituzionale.

Successivamente presentava altra memoria illustrativa nella quale faceva presente che la Corte costituzionale, con ordinanza 23/30.7.2009, n. 258, aveva preso in esame alcuni dubbi di costituzionalità sull'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 446/1997, però ben diversi da quelli sollevati nel presente ricorso e su questi dubbi non si era pronunciata, invitando le Commissioni rimettenti a riesaminare i propri dubbi alla luce della novella portata dall'art. 6, D.L. 29 novembre 2008, n.185, convertito in legge 28 gennaio 2009, n.2.

Al riguardo, in considerazione che la su menzionata ordinanza potesse influenzare la decisione della Commissione, presentava una nota di commento a tale ordinanza, ribadendo le richieste formulate nell'atto introduttivo del presente giudizio.

Alla P.U. mentre la ricorrente insisteva per la rimessione degli stessi alla Corte Costituzionale; l'Ufficio, nell'insistere per il rigetto del ricorso si rifaceva alla ordinanza della Corte Costituzionale n. 258 del 23 luglio 2009.



La C.T.P. dichiarava manifestamente infondata, oltre che parzialmente inammissibile, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 cp. 2 d.lgs. n. 446/1997 con gli artt. 3 e 53 Cost. e rigettava il ricorso, compensando fra le parti le spese processuali.

In motivazione evidenziava che la Corte costituzionale aveva ritenute in parte inammissibili, ed in parte superate dall'entrata in vigore del D.L. 29 novembre 2008 n. 185 (convertito in legge 28 gennaio 2009 n. 2 il cui art. 6 aveva ammesso la deduzione forfettaria del 10% dell'Irap riferita all'imposta dovuta sulla quota imponibile degli interessi passivi e oneri assimilati al netto delle spese per il personale dipendente) l'eccezioni di illegittimità costituzionale, già sollevate da altre C.T.

Ricordava che la Corte aveva quindi restituito gli atti alle Commissioni rimettenti, nel presupposto implicito che la normativa sopravvenuta consentiva di superare i dubbi di illegittimità in precedenza prospettati.

Non sottaceva, però, che la ricorrente, ben consapevole della valenza della citata ordinanza della Corte costituzionale, aveva prospettato, con una ulteriore memoria spedita il 31 agosto 2009 un ulteriore dubbio di costituzionalità per violazione del principio di tutela del lavoro, omettendo di indicare con quale specifica norma costituzionale contrasterebbe la norma ordinaria, per cui la questione prospettata si rivelava una doglianza generica di politica legislativa piuttosto che una specifica censura di illegittimità costituzionale.

La Ionica Trasporti S.r.l. proponeva appello

Nel chiarire ancora una volta l'oggetto della sua richiesta di interessare la Corte Costituzionale.

A) Contestava:

1) L'interpretazione data dai giudici di prime cure all'ordinanza 23/30 luglio 2009, della Corte costituzionale che, a suo dire, aveva preso in esame alcuni dubbi di costituzionalità dell'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 446/1997, ben diversi da quelli denunciati nel presente processo per cui il riferimento alla stessa non era pertinente, anche perché era un'ordinanza di rimessione e non già una sentenza.

Al riguardo allegava due articoli di commento a tale ordinanza e rammentava di aver già prodotto le due ordinanze della C.T.P. Bologna n. 4, e n. 74 che si erano già pronunciate sulla fondatezza dei predetti dubbi d'incostituzionalità con riferimento a due società del medesimo gruppo.

2) L'affermazione dei giudici di prima istanza che nel rigettare l'istanza di interessare la Corte costituzionale avevano evidenziato che "la parte ricorrente aveva prospettato, con una ulteriore memoria spedita il 31.8.09, ulteriore dubbio di costituzionalità per violazione del principio di tutela del lavoro senza però di indicare con quale specifica norma costituzionale contrasterebbe la norma ordinaria", rammentando che il principio di tutela del lavoro era sancito dall'art. 35 Cost., per cui, vertendosi in materia di dubbi di costituzionalità, non c'era bisogno che il ricorrente contribuente indicasse l'articolo violato della nostra Carta Costituzionale e comunque tale articolo era stato citato più volte nel ricorso introduttivo e nelle memorie suppletive.

B) Precisava i dubbi di legittimità costituzionale.

Nella determinazione dell'imponibile Ires erano deducibili le spese per prestazioni di lavoro e gli interessi passivi, mentre costituiva variazione in aumento l'Irap in quanto imposta in deducibile. L'indeducibilità dell'Irap dall'Ires faceva sì che il reddito d'impresa netto fosse colpito da Ires e Irap, e quest'ultima colpiva anche costi di lavoro e interessi passivi, che di tale reddito erano elementi negativi.

Pertanto, proprio per l'indeducibilità dell'Irap, tali costi erano prima componenti negativi del reddito Ires e dopo, con una variazione in aumento, componenti positivi dello stesso reddito nella misura del 4,25%.

Costo del lavoro ed interessi passivi erano quindi, deducibili solo per il 95,75%, ovvero per il 100% prima, ma col recupero del 4,25% in poi.

Questa situazione manifesta un contrasto con tre principi costituzionali:

1) Principio di capacità contributiva. (Art. 53 Cost.) in quanto il presupposto dell'Ires (art. 72 tuir) era il possesso di un reddito, che era un reddito netto (art. 75), ma, a causa dell'indeducibilità dell'Irap, netto non era in quanto aumentato del 4,25% su due rilevanti fattori della produzione: i costi del lavoro e dei capitali presi a mutuo.

2) Principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) in quanto non era giustificabile che un'impresa fosse colpita dall'Ires più di altre solo perché, a parità di reddito effettivo, i costi del lavoro e dei capitali presi a mutuo hanno per essa maggior peso di quelle nella formazione dell'imponibile.



3) Principio della tutela del lavoro (art. 35 Cost.) in quanto l'inededucibilità dell'Irap si traduceva nella deducibilità del costo del lavoro limitata al 95,75% e quindi nella penalizzazione tributaria del ricorso al "lavoro" quale fattore di produzione.

Infatti, la norma non discriminava solamente le imprese ancorate ad una produzione prevalentemente "manuale" rispetto a quelle convertitesì ad una produzione meccanizzata, ma discriminava anche quelle che, per il tipo o la qualità dell'attività svolta, erano costrette ad un maggiore ricorso al lavoro dell'uomo e la domanda di rimborso dell'ires, calcolata sul 4,25% del costo del lavoro e degli interessi passivi netti, dipendeva dalla fondatezza del dubbio di costituzionalità nella misura in cui l'inededucibilità dell'irap dall'imponibile ired, stabilita dall'art. 1 della legge, si traduceva nella parziale ineducibilità dei costi del lavoro e degli interessi passivi netti.

Sottolineava che i, dubbi di costituzionalità, permanevano anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 6, D. L. n. 185/08, convertito in legge n. 2/09 e che il rimborso previsto dalla nuova norma non era certo, dipendente dall'ammontare dei rimborsi richiesti e dalla capienza dei rimborsi disponibili.

Infine non esisteva alcun collegamento logico fra il rimborso concesso dalla norma - pari all'aliquota ired sul 10% - dell'Irap (rimborso forfettario) - e il rimborso che dovrebbe essere disposto nel caso in cui fosse riconosciuta l'illegittimità costituzionale nei termini avanzati dal contribuente (rimborso analitico) - pari all'aliquota ired sul 4,25% del costo del lavoro e degli interessi passivi netti.

Il forfait era talvolta ammesso dalla legge, ma a patto che esistesse una ragionevole presunzione di approssimazione alla realtà, che nel caso in questione manca del tutto.

La deduzione, calcolata non sull'ammontare dei costi che dovevano essere interamente deducibili ai fini dell'imposta sul reddito, ma in misura forfettaria sull'ammontare dell'imposta reale che aveva colpito detti costi, unitamente ai ricavi e proventi meno tutti gli altri costi, appariva arbitraria ed irrazionale e, quindi, a sua volta, non sfuggiva al dubbio di costituzionalità di cui agli artt. 3, 35 e 53 Cost.

L'Ufficio controdeduceva sostenendo che l'appello era infondato e non meritava accoglimento.

Inoltre, eccepiva che le argomentazioni sviluppate nell'atto di appello riprendevano i temi esposti nel ricorso di primo grado e riproporre una questione che era stata la ripetutamente giudicata in varie sedi di grado e territoriali.

Ancora una volta richiamava l'ordinanza della Corte costituzionale - n. 258 del 23/07/2009 che aveva dichiarato la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 2 del d.lgs. n. 446/97 sollevate con riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dalle C.T.P. di Parma e di Chieti.

La Ionica Trasporti successivamente depositava memoria illustrativa in appello nelle quali ancora una volta precisava che non contestava l'intera ineducibilità dell'irap e quindi non chiedeva il rimborso Irpeg o Ires sul 4,25% dell'imponibile Irap, bensì il rimborso irpeg e Ires sul 4,25% calcolato solo sul costo del lavoro e sugli interessi passivi.

Evidenziava anche che avendo, successivamente alla presentazione del ricorso, il legislatore disposto un mini rimborso Ires forfettario (calcolato sul 10% dell'irap, anziché sul costo del lavoro ed interessi passivi) era suo onere di dimostrare che la determinazione forfettaria non dissipava il dubbio di costituzionalità, e ciò sulla base dell'indirizzo della stessa Corte costituzionale.

Quindi replicava alle controdeduzioni dell'Agenzia; esponeva brevemente le motivazioni delle sentenze della Corte costituzionale che dichiaravano illegittime le determinazioni forfettarie quando mancava qualsiasi collegamento con i valori che si volevano forfettizzare e citava ed allegava copiosa dottrina e giurisprudenza che aveva accolto il dubbio di costituzionalità fondato sul c. d. "mini rimborso Ires" nonostante l'intervenuto rimborso forfettario, a dimostrazione, che il dubbio non poteva ritenersi "manifestamente infondato".

In particolare allegava le seguenti ordinanze emesse anche dopo la novella in giurisprudenza:

- 1) C.T.P. Bologna, sez. V, 42/09 ricorrente Bartolini S.p.A.
- 2) C.T.P. Bologna sez XIII, 74/09 ricorrente S.D.M. Società Distributrice Merci S.r.l.:
- 3) C.T.R. Napoli sez. XVII, 8/17/10, ricorrente Campania Trasporti s.r.l. ;

nonché alcuni articoli; quali:

- 1) G. Verna, Ineducibilità dal reddito di una frazione di costi di lavoro e di capitale: dubbi di costituzionalità;
- 2) R. Schiavolin, L'imposta regionale sulle attività produttive;
- 3) S. Dus e P. Petrangeli, La deduzione forfettaria dell'IRAP per retribuzioni e interessi: profili sistematici;
- 4) F.Brighenti, Ineducibilità dell'IRAP: la Corte costituzionale temporeggia;
- 5) G. Verna, Ineducibilità dell'irap: dubbio di costituzionalità ancora in sospenso;



- 6) Bodrito, Dubbi di costituzionalità sull'ineducibilità dell'IRAP che colpisce il costo del lavoro ;
 - 7) E. Della Valle, Lo ius *superveniens* salva l'ineducibilità dell'IRAP ai fini delle imposte sui redditi;
 - 8) M. Basilavecchia, Dalla ineducibilità alla parziale deducibilità dell'IRAP dalle imposte sui redditi;
 - 9) Mainardi e L. Di Nunzio, L'ineducibilità dell'Irap dall'imposta personale per la quota che grava sul costo del lavoro e sugli oneri finanziari;
 - 10) G. Verna, Il dubbio di costituzionalità sulla deduzione forfetaria dell'irap sul costo del lavoro e interessi passivi;
 - 11) L. Giaretta, La "ferita", ancora aperta, dell'ineducibilità dell'irap dalle imposte sul reddito;
- Alla P.U. del 28 maggio 2010 le parti si riportavano ai motivi in atti.

Il collegio, stante la complessità della questione si riservava la decisione che emetteva nella Camera di Consiglio del 20 settembre 2010.

Motivazione

Questa C.T.R. ha notizia che la C.T.P. di Bologna oltre alle ordinanze n. 42 e 74/09 citate dall'appellante ha anche emesso l'ordinanza n. 160/09 con la quale nel condividere il pensiero, che l'ineducibilità del 4,25% dei costi di lavoro e di capitale dal reddito soggetto all'imposta personale, di cui all' art. 1, comma 2 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 6 del d.l. 28 novembre 2008, n. 185, convertito in legge n. 2 del 28 gennaio 2009, sia incostituzionale, sia in contrasto con la Carta costituzionale relativamente agli art. 1, comma 3, art. 35, (principio della tutela del lavoro aggravato e quindi scoraggiato, da una maggiore tassazione) comma 1 art. 53,(principio della capacità produttiva in quanto l'ineducibilità dell'IRAP dall'imposta personale comporta che il 4,25% del costo del lavoro e degli interessi passivi aumenti l'imponibile soggetto al reddito d'impresa, per cui i predetti costi, deducibili al 100%, ai fini dell'imposta stessa, dopo tale variazione, conseguente all'ineducibilità IRAP, diventano, di fatto, deducibili dal tributo personale solo nella misura del 95,75%) e comma 1, art. 3 (principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge violato laddove viene sottoposto a maggiore tassazione chi faccia ricorso alla forza lavoro e al capitale di prestito, rispetto a chi invece non ne faccia uso) ha ritenuto che il giudizio non possa essere definito in assenza della risoluzione della questione di illegittimità costituzionale sollevata dalla parte ricorrente e che tale questione non sia manifestamente infondata.

A tanto aggiunge che anche la C.T.R. Napoli sez. XVII, con ordinanza N 8/17/10, ricorrente Campania Trasporti s.r.l. ha trasmesso gli atti alla Corte Costituzionale per cui questa C.T.R. non può far sue tale ordinanze e per gli stessi motivi sospende il giudizio in corso e trasmette anche i presenti atti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

Ritenuta che, per le ragioni innanzi esposte, la non manifesta infondatezza, nonché la rilevanza, ai fini del giudizio in corso della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 comma 1, del d.lgs. n. 466/1997 per contrasto con gli artt. 2, 35 e 53 della Costituzione;

Dispone rimmediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza di trasmissione sia notificata alle parti in causa, nonché ai Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Bari, addì 20 settembre 2010

Il Presidente: L'ABBATE



N. 64

Ordinanza del 5 novembre 2010 emessa dalla Commissione tributaria regionale di Bari sul ricorso proposto da Abruzzese Trasporti s.r.l. contro Agenzia delle entrate - Ufficio di Bari I

Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Non deducibilità integrale ai fini delle imposte sui redditi - Conseguente non deducibilità dall'imponibile IRES del 4,25% del costo del lavoro e degli interessi passivi - Lesione della tutela del lavoro e del principio di capacità contributiva - Violazione del principio di eguaglianza - Disparità di trattamento tributario in danno delle imprese che, a parità di reddito, maggiormente ricorrono alla forza lavoro e al capitale di prestito.

- Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 2 [recte: 3], 35 e 53.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE

Ha emesso la seguente ordinanza sull'appello n. 556/10 spedito il 16 febbraio 2010 avverso la sentenza n. 173/20/2009 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Bari contro: Ag. entrate dir. provin. uff. controlli Bari proposto dal ricorrente: Abruzzese Trasporti S.r.l. via S. Jacini n. 26 - 70125 Bari difeso da: Verna dott. Giuseppe corso Italia n. 6 - 20100 Milano.

Atti impugnati:

- silenzio rifiuto istanza rimb. IRES 2003;
- silenzio rifiuto istanza rimb. IRES 2004;
- silenzio rifiuto istanza rimb. IRES 2005;
- silenzio rifiuto istanza rimb. IRES 2006.

F A T T O

L'Abruzzese Trasporti S.r.l. di Bari ricorreva avverso il silenzio-rifiuto alla restituzione d'imposta dell'Agenzia delle entrate Bari I.

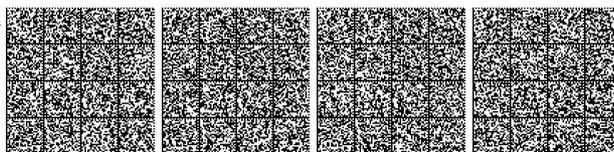
La stessa faceva rilevare di aver chiesto, a norma dell'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, il rimborso di € 91.583,63 oltre interessi ex art. 44, comma 1 del citato decreto del Presidente della Repubblica concernente l'indebito versamento dell'imposta IRPEG ed IRES, per gli anni 2003, 2004, 2005 e 2006.

Sollevava il dubbio di costituzionalità dell'art. 1 comma 2 del decreto legislativo n. 466/1997 mena parte in cui dichiara indeducibile l'Irap con riflessi nella parte la *quotache* grava sul costo del lavoro e sugli oneri finanziari per cui chiedeva di rimettere gli atti alla Corte costituzionale per indeducibilità incostituzionale del 4,25% dei costi di lavoro e di capitale dal reddito soggetto all'imposta personale.

Sosteneva, infatti, che le imposte sul reddito delle imprese erano liquidate su una base imponibile che, per effetto dell'indeducibilità dell'Irap, era aumentata del 4,25% di determinati componenti negativi che dovevano essere dedotti nella formazione del reddito d'impresa, per cui la deducibilità dei costi di lavoro e di capitale veniva ad essere limitata al 95,75% con conseguente assoggettamento ad imposta di un reddito maggiore di quello effettivo.

Pertanto, l'art. 1, comma 2, decreto legislativo n. 446/1997 era in sospetto di incostituzionalità nella misura in cui il costo del lavoro e gli interessi passivi non concorrevano secondo le disposizioni che regolavano la determinazione del reddito d'impresa, alla formazione di detto reddito.

Concludeva chiedendo la condanna dell'Agenzia dell'entrate al rimborso ex art. 69 del decreto legislativo n. 546/1992 della predetta imposta versata in più oltre interessi per ritardato rimborso d'imposta, previa rimessione degli atti alla Corte costituzionale ed accoglimento del dubbio di costituzionalità comma 2, del decreto legislativo n. 446/1997, per contrasto con gli artt. 3, comma 1, e 53, comma 1, della Costituzione.



L'Agenzia delle entrate ufficio Bari 1, dopo aver preliminarmente precisato che agli atti non risultava presentata alcuna istanza di rimborso presentava le proprie controdeduzioni nelle quali contestava tutti i motivi dedotti dalla società ricorrente perché *inconferepti* in fatto ed in diritto.

In ordine alla legittimità costituzionale dell'Irap, l'ufficio precisava che essa grava su componenti di reddito che hanno già usufruito della deducibilità, per cui non poteva configurarsi una duplice imposizione.

La Abruzzese Trasporti S.r.l. replicava alle controdeduzioni dell'ufficio precisando che la domanda di rimborso era stata spedita in data 30 novembre 2007 al medesimo ufficio a mezzo della consociata Setras S.r.l., con raccomandata n. 13232528499-3 ricevuta in data 3 dicembre 2007 e successivamente presentava ulteriori memorie illustrative nelle quali replicava alle predette controdeduzioni e faceva rilevare che la censura non riguarda la formazione dell'imponibile ai fini Irap e quindi l'inclusione, quali elementi positivi, di costi come quelli di lavoro e del capitale preso a mutuo, bensì la mancata deduzione integrale di tali costi dall'imponibile colpito dall'imposta sul reddito, a causa dell'indeducibilità dell'Irap che aveva come effetto quello di assoggettare ad una seconda tassazione determinati o tutti i componenti positivi di reddito, già colpiti dall'imposta personale.

Infatti l'Ires, nel tassare il 4,25% dei costi del lavoro e del capitale, in quanto indeducibili, colpiva anche i costi che riducevano il reddito.

Ribadiva i dubbi di costituzionalità dell'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, nella parte in cui le attribuiva una capacità contributiva superiore a quella effettiva in contrasto con l'art. 53, comma 1 della Costituzione, impedendo attraverso l'indeducibilità dell'Irap dall'imposta sul reddito delle società, la deducibilità del 4,25% del costo del lavoro e degli interessi passivi netti.

Evidenziava che tanto si trasformava in un carico fiscale maggiore a determinate imprese rispetto ad altre e ciò sulla base del maggiore o minore utilizzo di due essenziali fattori di produzione, quali il lavoro e il capitale a mutuo.

Sosteneva, infine, che si venivano a discriminare negativamente le imprese costrette ad utilizzare il fattore lavoro in misura maggiore rispetto ad altre imprese che utilizzavano sistemi nei quali la produzione era maggiormente «robotizzata», per cui l'indeducibilità dell'Irap si traduceva, a suo dire, in una deducibilità del costo del lavoro limitata al 95,75%.

Rammentava che i suddetti dubbi di legittimità costituzionale erano stati riconosciuti non manifestamente infondati dalla C.T.P. di Bologna (sez. V e XIII) che, con ordinanze 20.3/3.4.2009, n. 4 e 13.1/25.6.2009, n. 74, aveva rimesso gli atti alla Corte costituzionale.

Successivamente presentava altra memoria illustrativa nella quale faceva presente che la Corte costituzionale, con ordinanza 23/30.7.2009, n. 258, aveva preso in esame alcuni dubbi di costituzionalità sull'art. 1, comma 2 del decreto legislativo n. 446/1997, però ben diversi da quelli sollevati nel presente ricorso e su questi dubbi non si era pronunciata, invitando le commissioni rimettenti a riesaminare i propri dubbi alla luce della novella portata dall'art. 6, decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, in legge 28 gennaio 2009, n. 2.

Al riguardo, in considerazione che la su menzionata ordinanza potesse influenzare la decisione della commissione, presentava una nota di commento a tale ordinanza, ribadendo le richieste formulate nell'atto introduttivo del presente giudizio.

La C.T.P. dichiarava manifestamente infondata, oltre che parzialmente inammissibile, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, cp. 2 decreto legislativo n. 446/1997 con gli artt. 3 e 53 Cost. e rigettava il ricorso, compensando fra le parti le spese processuali.

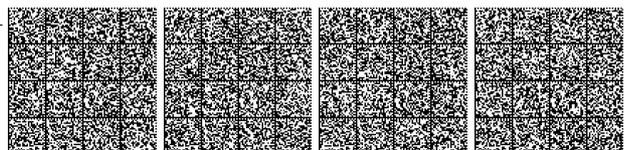
In motivazione evidenziava che la Corte costituzionale aveva ritenute in parte inammissibili, ed in parte superate dall'entrata vigore del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (convertito, in legge 28 gennaio 2009, n. 2 il cui art. 6 aveva ammesso la deduzione forfettaria del 10% dell'Irap riferita all'imposta dovuta sulla quota imponibile degli interessi passivi e oneri assimilati al netto delle spese per il personale dipendente) l'eccezioni di illegittimità costituzionale, già sollevate da altre C.T.

Ricordava che la Corte aveva quindi restituito gli atti alle commissioni rimettenti, nel presupposto implicito che la normativa sopravvenuta consentiva di superare i dubbi di illegittimità in precedenza prospettati.

Non sottaceva, però, che la ricorrente, ben consapevole della valenza della citata ordinanza della Corte costituzionale, aveva prospettato, con una ulteriore memoria spedita il 31 agosto 2009 un ulteriore dubbio di costituzionalità per violazione del principio di tutela del lavoro, omettendo di indicare con quale specifica norma costituzionale contrasterebbe la norma ordinaria, per cui la questione prospettata si rivelava una doglianza generica di politica legislativa piuttosto che una specifica censura di illegittimità costituzionale.

La Ionica Trasporti S.r.l. proponeva appello.

Nel chiarire ancora una volta l'oggetto della sua richiesta di interessare la Corte costituzionale.



A) Contestava:

1) l'interpretazione data dai giudici di prime cure all'ordinanza 23/30.7.2009, della Corte costituzionale che, a suo dire, aveva preso in esame alcuni dubbi di costituzionalità dell'art. 1, comma 2, decreto legislativo n. 446/1997, ben diversi da quelli denunciati nel presente processo per cui il riferimento alla stessa non era pertinente, anche perché era un'ordinanza di remissione e non già una sentenza. Al riguardo allegava due articoli di commento a tale ordinanza;

2) l'affermazione dei giudici di prima istanza che nel rigettare l'istanza di interessare la Corte costituzionale avevano evidenziato che «la parte ricorrente aveva prospettato, con una ulteriore memoria spedita il 31 agosto 2009, ulteriore dubbio di costituzionalità per violazione del principio di tutela del lavoro senza però di indicare con quale specifica norma costituzionale contrasterebbe la norma ordinaria», rammentando che il principio di tutela del lavoro era sancito dall'art. 35 Cost., per cui, vertendosi in materia di dubbi di costituzionalità, non c'era bisogno che il ricorrente contribuente indicasse l'articolo violato della nostra Carta costituzionale e comunque tale articolo era stato citato più volte nel ricorso introduttivo e nelle memorie suppletive.

B) Precisava i dubbi di legittimità costituzionale.

Nella determinazione dell'imponibile Ires erano deducibili le spese per prestazioni di lavoro e gli interessi passivi, mentre costituiva variazione in aumento l'Irap in quanto imposta indeducibile. L'ineducibilità dell'Irap dall'Ires faceva sì che il reddito d'impresa netto fosse colpito da Ires e Irap, e quest'ultima colpiva anche costi di lavoro e interessi passivi, che di tale reddito erano elementi negativi.

Pertanto, proprio per l'ineducibilità dell'Irap, tali costi erano prima componenti negativi del reddito Ires e dopo, con una variazione in aumento, componenti positivi dello stesso reddito nella misura del 4,25%.

Costo del lavoro ed interessi passivi erano quindi, deducibili solo per il 95,75%, ovvero per il 100% prima, ma col recupero del 4,25% in poi.

Questa situazione manifesta un contrasto con tre principi costituzionali:

1) principio di capacità contributiva: (art. 53 Cost.) in quanto il presupposto dell'Ires (art. 72-tuir) era il possesso di un reddito, che era un reddito netto (art. 75), ma, a causa dell'ineducibilità dell'Irap, netto non era in quanto aumentato del 4,25% su due rilevanti fattori della produzione: i costi del lavoro e dei capitali presi a mutuo;

2) principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) in quanto non era giustificabile che un'impresa fosse colpita dall'Ires più di altre solo perché, a parità di reddito effettivo, i costi del lavoro e dei capitali presi a mutuo hanno per essa maggior peso di quelle nella formazione dell'imponibile;

3) principio della tutela del lavoro (art. 35 Cost.) in quanto l'ineducibilità dell'Irap si traduceva nella deducibilità del costo del lavoro limitata al 95,75% e quindi nella penalizzazione tributaria del ricorso al «lavoro» quale fattore di produzione.

Infatti, la norma non discriminava solamente le imprese ancorate ad una produzione prevalentemente «manuale» rispetto a quelle convertitesì ad una produzione meccanizzata, ma discriminava anche quelle che, per il tipo o la qualità dell'attività svolta, erano costrette ad un maggiore ricorso al lavoro dell'uomo e la domanda di rimborso dell'Ires, calcolata sul 4,25% del costo del lavoro e degli interessi passivi netti, dipendeva dalla fondatezza del dubbio di costituzionalità nella misura in cui l'ineducibilità dell'Irap dall'imponibile Ines, stabilita dall'art. 1 della legge, si traduceva nella parziale indeducibilità dei costi del lavoro e degli interessi passivi netti.

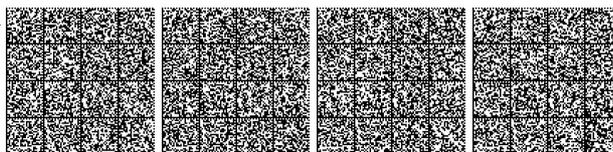
L'ufficio controdeduceva sostenendo che l'appello era infondato e non meritava accoglimento.

Inoltre, eccepiva che le argomentazioni sviluppate nell'atto di appello riprendevano i temi esposti nel ricorso di primo grado e ripropone una questione che era stata la ripetutamente giudicata in varie sedi di grado e territoriali.

Ancora una volta richiamava l'ordinanza della Corte costituzionale n. 258 del 23 luglio 2009 che aveva dichiarato la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 2 del decreto legislativo n. 446/1997 sollevate con riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dalle C.T.P. di Parma e di Chieti.

L'Abruzzese successivamente depositava memoria illustrativa in appello nelle quali ancora una volta precisava che non contestava l'intera indeducibilità dell'Irap e quindi non chiedeva il rimborso Irpeg o Ires sul 4,25% dell'imponibile Irap, bensì il rimborso Irpeg e Ires sul 4,25% calcolato solo sul costo del lavoro e sugli interessi passivi.

Evidenziava anche che avendo, successivamente alla presentazione del ricorso, il legislatore disposto un mini rimborso Ines forfetario (calcolato sul 10% dell'Irap, anziché sul costo del lavoro ed interessi passivi) era suo onere di dimostrare che la determinazione forfetaria non dissipava il dubbio di costituzionalità, e ciò sulla base dell'indirizzo della stessa Corte costituzionale.



Quindi replicava alle controdeduzioni dell'agenzia; esponeva brevemente le motivazioni delle sentenze della Corte costituzionale che dichiaravano illegittime le determinazioni forfetarie quando mancava qualsiasi collegamento con i valori che si volevano forfetizzare e citava ed allegava copiosa dottrina e giurisprudenza che aveva accolto il dubbio di costituzionalità fondato sul c.d. «mini rimborso Ires» nonostante l'intervenuto rimborso forfetario, a dimostrazione che il dubbio non poteva ritenersi «manifestamente infondato».

In particolare allegava le seguenti ordinanze emesse anche dopo la novella in giurisprudenza:

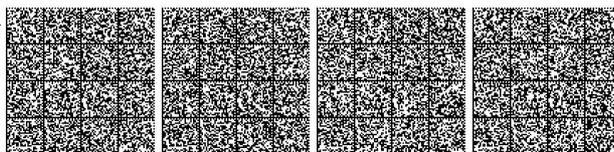
- 1) C.T.P. Bologna, sez. V, 42/09 ricorrente Bartolini S.p.A.;
- 2) C.T.P. Bologna sez. XIII, 74/09 ricorrente S.D.M. Società Distributrice Merci s.r.l.;
- 3) C.T.R. Napoli sez. XVII, 8/17/10, ricorrente Campania Trasporti s.r.l. nonché alcuni articoli, quali:
 - 1) G. Verna, Indeducibilità dal reddito di una frazione di costi di lavoro e di capitale: dubbi di costituzionalità;
 - 2) R. Schiavolin, L'imposta regionale sulle attività produttive;
 - 3) S. Dus e P. Petrangeli, La deduzione forfetaria dell'IRAP per retribuzioni e interessi: profili sistematici;
 - 4) F. Brighenti, Indeducibilità dell'IRAP: la Corte costituzionale temporeggia;
 - 5) G. Verna, Indeducibilità dell'Irap: dubbio di costituzionalità ancora in sospeso;
 - 6) Bodrito, Dubbi di costituzionalità sull'ineducibilità dell'IRAP che colpisce il costo del lavoro;
 - 7) E. Della Valle, *Lo ius superveniens* salva l'ineducibilità dell'IRAP ai fusi delle imposte sui redditi;
 - 8) M. Basilavecchia, Dalla ineducibilità alla parziale deducibilità dell'IRAP dalle imposte sui redditi;
 - 9) Mainardi e L. Di Nunzio, L'ineducibilità dell'Irap dall'imposta personale per la quota che grava sul costo del lavoro e sugli oneri finanziari;
 - 10) G. Verna, Il dubbio di costituzionalità sulla deduzione forfetaria dell'Irap sul costo del lavoro e interessi passivi;
 - 11) L. Giaretta, La «ferita», ancora aperta, dell'ineducibilità dell'Irap dalle imposte sul reddito.

Alla P.U. del 15 ottobre 2010 le parti si riportavano ai motivi in atti.

Motivazione

Questa C.T.R. ha notizia che la C.T.P. di Bologna oltre alle ordinanze n. 42 e n. 74/2009 citate dall'appellante ha anche emesso l'ordinanza n. 190/2009 con la quale nel condividere il pensiero, che l'ineducibilità del 4,25% dei costi di lavoro e di capitale dal reddito soggetto all'imposta personale, di cui all'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 6 del decreto-legge 28 novembre 2008, n. 185, convertito, in legge n. 2 del 28 gennaio 2009, sia incostituzionale, sia in contrasto con la Carta costituzionale relativamente agli art. 1, comma 3, art. 35, (principio della tutela del lavoro aggravato e quindi scoraggiato, da una maggiore tassazione) comma 1 art. 53, (principio della capacità produttiva in quanto l'ineducibilità dell'IRAP dall'imposta personale comporta che il 4,25% del costo del lavoro e degli interessi passivi aumenti l'imponibile soggetto al reddito d'impresa, per cui i predetti costi, deducibili al 100%, ai fini dell'imposta stessa, dopo tale variazione, conseguente all'ineducibilità IRAP, diventano, di fatto, deducibili dal tributo personale solo nella misura del 95,75%) e comma 1, art. 3 (principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge violato laddove viene sottoposto a maggiore tassazione chi faccia ricorso alla forza lavoro e al capitale di prestito, rispetto a chi invece non ne faccia uso) ha ritenuto che il giudizio non possa essere definito in assenza della risoluzione della questione di illegittimità costituzionale sollevata dalla parte ricorrente e che tale questione non sia manifestamente infondata.

A tanto aggiunge che anche la C.T.R. Napoli sez. XVII, con ordinanza n. 8/17/10, ricorrente Campania Trasporti s.r.l. ha trasmesso gli atti alla Corte costituzionale per cui questa C.T.R. sez. XIV che già con ordinanza n. 8/2010 del 20 settembre 2010, pur se con diversa composizione collegiale aveva fatto sue le predette ordinanze e per gli stessi motivi rimessi gli atti alla Corte costituzionale (vedi processo Ionica Trasporti) non può che sospendere anche il presente giudizio in corso e trasmettere anche i presenti atti alla Corte costituzionale.



P. Q. M.

Ritenuta, per le ragioni innanzi esposte, la non manifesta infondatezza, nonché la rilevanza, ai fini del giudizio in corso della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 comma 1, del decreto legislativo n. 466/1997 per contrasto con gli artt. 2, 35 e 53 della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza di trasmissione sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Bari, 15 ottobre 2010

Il Presidente: INGUSCI

11C0213

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(GU-2011-GUR-016) Roma, 2011 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA,
via Principe Umberto 4, 00185 Roma - ☎ 06 85082147;
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sul sito www.ipzs.it,
al collegamento rete di vendita (situato sul lato destro della pagina).

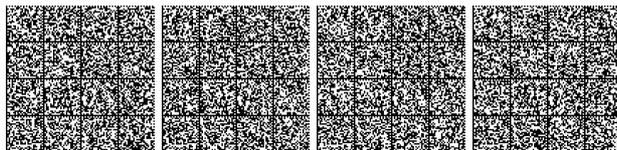
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Area Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: gestionegu@ipzs.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2011 (salvo conguaglio)

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo A1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: (di cui spese di spedizione € 132,57)* (di cui spese di spedizione € 66,28)*	- annuale € 309,00 - semestrale € 167,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00
Tipo F1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 264,45)* (di cui spese di spedizione € 132,22)*	- annuale € 682,00 - semestrale € 357,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili
Integrando con la somma di € 80,00 il versamento relativo al tipo di abbonamento alla **Gazzetta Ufficiale** - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2011**.

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI

(di cui spese di spedizione € 127,00)*

(di cui spese di spedizione € 73,20)*

- annuale € **295,00**
- semestrale € **162,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,40)*

(di cui spese di spedizione € 20,60)*

- annuale € **85,00**
- semestrale € **53,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione)

I.V.A. 20% inclusa € 1,00

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo

Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%

€ **190,00**

Volume separato (oltre le spese di spedizione)

€ **180,50**

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

€ 18,00

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

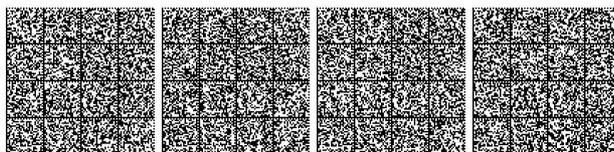
N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI IN USO APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

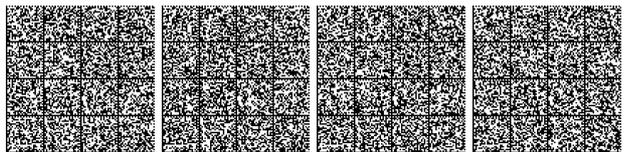
ABBONAMENTI UFFICI STATALI

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

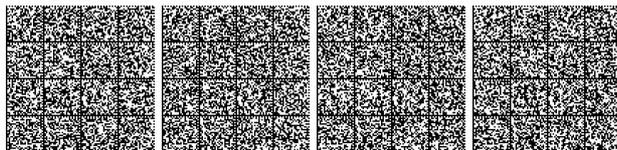
* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 9,00

